



**Universidad Nacional Mayor de San Marcos**

**Universidad del Perú. Decana de América**

Dirección General de Estudios de Posgrado  
Facultad de Derecho y Ciencia Política  
Unidad de Posgrado

**Regularización de la declaratoria de fábrica en  
asentamientos humanos y pueblos jóvenes. Una mirada  
a la realidad de Lima Metropolitana**

**TESIS**

Para optar el Grado Académico de Magíster en Derecho con  
mención en Derecho Civil y Comercial

**AUTOR**

Jessica Cristina GUEVARA ANAYA

**ASESOR**

Pedro Abraham VALDIVIA DEXTRE

Lima, Perú

2017



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

## Referencia bibliográfica

---

Guevara, J. (2017). *Regularización de la declaratoria de fábrica en asentamientos humanos y pueblos jóvenes. Una mirada a la realidad de Lima Metropolitana*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

---

683

Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
Fundada en 1551

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

Unidad de Post Grado

89.

ACTA DE GRADO DE MAGÍSTER EN DERECHO


En la ciudad de Lima, a los diecinueve días del mes de mayo del año dos mil diecisiete, siendo las dieciséis horas, bajo la Presidencia de la Mg. Emma Palacios Castillo y con la asistencia de los Profesores: Mg. Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela, Mg. Pedro Abraham Valdivia Dextre, Mg. Jorge Arturo Andujar Moreno, Dr. Horacio Gago Prialé y la postulante al Grado Académico de Magister en Derecho con mención en Derecho Civil y Comercial, Bachiller Jessica Cristina GUEVARA ANAYA, procedió a hacer la exposición y defensa pública de su tesis titulada: "REGULARIZACIÓN DE LA DECLARATORIA DE FÁBRICA EN ASENTAMIENTOS HUMANOS Y PUEBLOS JÓVENES. UNA MIRADA A LA REALIDAD DE LIMA METROPOLITANA".

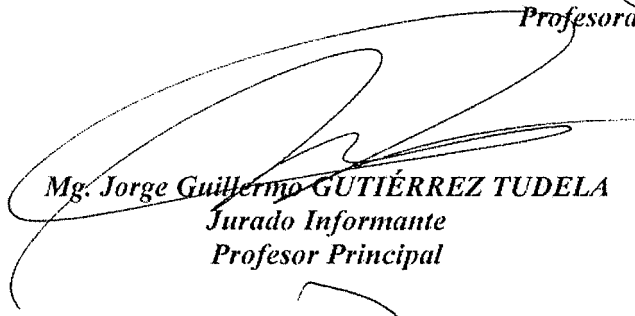
Concluida la exposición, se procedió a la evaluación correspondiente, habiendo obtenido la siguiente calificación:

APROBADO POR UNANIMIDAD CON LA NOTA DIECISIS (16)

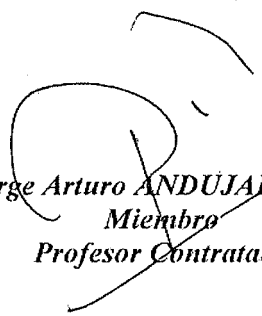
A continuación el Presidente del Jurado recomienda a la Facultad de Derecho y Ciencia Política se le otorgue el Grado Académico de Magister en Derecho con mención en Derecho Civil y Comercial a la Bachiller en Derecho Jessica Cristina GUEVARA ANAYA.

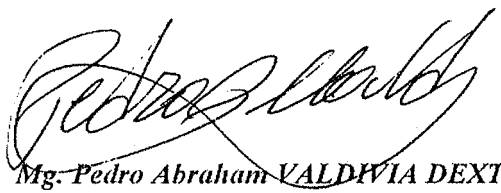
Se extiende la presente Acta en tres originales y siendo las diecisiete horas con treinta minutos, se dio por concluido el acto académico de sustentación.

  
Mg. Emma PALACIOS CASTILLO  
Presidenta - Jurado Informante  
Profesora Principal

  
Mg. Jorge Guillermo GUTIÉRREZ TUDELA  
Jurado Informante  
Profesor Principal

  
Dr. Horacio GAGO PRIALÉ  
Miembro  
Profesor Contratado

  
Mg. Jorge Arturo ANDUJAR MORENO  
Miembro  
Profesor Contratado

  
Mg. Pedro Abraham VALDIVIA DEXTRE  
Asesor  
Profesor Invitado

## INDICE

Dedicatoria.....	5
Agradecimiento.....	6
Resumen.....	7
Abstract.....	8
Introducción.....	9

### **Capítulo I: Planteamiento Metodológico**

1.1. Situación problemática.....	10
1.2 Formulación del problema.....	12
1.2.1 Problema general.....	12
1.2.2 Problemas específicos.....	12
1.3 Justificación del problema.....	12
1.3.1 Justificación Teórica.....	12
1.3.2 Justificación Práctica.....	13
1.3.3 Justificación Metodológica.....	13
1.4 Objetivos.....	13
1.4.1 Objetivo General.....	13
1.4.2 Objetivo Específico.....	13
1.5 Hipótesis.....	14
1.5.1 Hipótesis General.....	14
1.5.2 Hipótesis Específicas.....	14
1.6 Identificación de Variables.....	14
1.6.1 De la Hipótesis General:.....	14
- Variables Independientes (X).....	14
- Variable Dependiente (Y).....	14
1.6.2 De las Hipótesis Específicas:.....	15
- Variables Independientes (X).....	15
- Variables Dependientes (Y).....	15
1.7 Técnicas de Investigación.....	16
1.7.1 La investigación documental.....	16
1.7.2 La investigación de campo.....	16

## **Capítulo II: Marco Teórico**

2.1 Antecedentes.....	17
2.2 Antecedentes Legislativos.....	19
2.3 Bases teóricas.....	20
2.3.1 Declaratoria de fábrica.....	20
2.3.1.1 La construcción como título adquisitivo de la propiedad.....	22
2.3.2 Ampliación del casco urbano y crecimiento no planificado de la ciudad de Lima.....	25
2.3.3 La Autoconstrucción, genera caos y peligro eminente contra la vida y el bien común.....	30
2.3.4 Desventajas de la autoconstrucción.....	32
2.3.5 Necesidad de legislar sobre las construcciones informales en el Perú.....	35
2.3.6 Regularización de fábrica.....	38
2.3.7 El Verificador responsable.....	40
2.3.8 Tramitación del expediente de regularización de fábrica - Ley 27157.....	45
2.3.9 La informalidad afecta la garantía jurídica de las edificaciones.....	47
2.3.10 Aplicación de la Ley N.º 30494.....	55
2.3.11 Procedimiento Administrativo en el caso de desalojos o demoliciones en zonas urbano marginal.....	58
2.3.12 La vivienda informal en Latinoamericana.....	59
2.3.12.1 Argentina.....	62
2.3.12.2 Uruguay.....	62

## **Capítulo III: Investigación realizada**

3.1 Tipo de investigación.....	64
3.2 Diseño de investigación.....	64
3.3 Población.....	65
3.4 Muestra.....	66
3.5 Instrumentos y recolección de datos.....	66

## **Capítulo IV: Resultados de la investigación**

4.1. Resultados y Contrastación de Hipótesis.....	67
4.2. Propuesta de Proyecto de Ley.....	68

CONCLUSIONES.....	73
RECOMENDACIONES.....	75
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	76
ANEXO.....	80

## **DEDICATORIA**

A mis padres, por enseñarme  
a ser perseverante en alcanzar  
mis metas.



## **AGRADECIMIENTO**

A mi Dios, por renovar mis fuerzas.

A mi madre, por su paciencia.

A mis maestros, por sus enseñanzas.

## **Resumen**

El presente trabajo de investigación tiene por objetivo determinar y explicar los factores que obstaculizan la formalización de las declaraciones de fábrica de las edificaciones ilegales realizadas en los Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos, con especial referencia a la provincia y departamento de Lima.

Entendiéndose que la problemática de la autoconstrucción, por el bajo costo de inversión y por el desconocimiento de las normas técnicas de la construcción, en su mayoría ejecutados en los asentamientos humanos nacieron como respuesta al clamor de una vivienda digna, siendo las autoridades las que iniciaron, la cadena de informalidad al entregar títulos de propiedad en lugares poco accesibles a construcciones seguras, como en arenales, humedales, en quebradas de difícil acceso, o en cerros escarpados.

Con el devenir del tiempo tenemos que estos propietarios, mantienen la informalidad en la construcción, no pudiendo regularizar sus edificaciones por haberlos ejecutado sin el asesoramiento de un profesional, careciendo de una licencia de obra, siendolos intentos de su regularización inalcanzables en su gran mayoría, por su onerosidad, no pudiendo cumplir con los requisitos establecidos por la ley, temiendo la acción coactiva del Estado, en declararlos como construcción ilegal y proceder a la demolición perdiendo todo su inversión, siendo insuficientes las medidas normativas adoptadas para dar solución a ésta problemática social.

Agrava la situación, el hecho que un gran número considerable de viviendas está en condiciones de precariedad de construcción, siendo vulnerable a cualquier episodio natural como terremoto o deslizamiento; por lo cual, considero que es posible y urgente buscar una solución de orden normativo para que las municipalidades asuman de oficio por única vez esta labor, la cual contribuirá a regularizar la declaratoria de fábrica de los predios construidos en Asentamientos Humanos y Pueblos Jóvenes efectuados sin licencia de construcción.

Palabra Clave: Declaratoria de fábrica, autoconstrucción, regularización de vivienda, garantía jurídica.

## **Abstract<sup>1</sup>**

The present research aims to determine and explain the factors that impede the formalization of the factory declarations of the illegal buildings made in the Young Peoples and Human Settlements, with special reference to the province and department of Lima.

Understanding that the problem of self-construction, the low cost of investment and the lack of technical standards of construction, mostly executed in human settlements were born in response to the clamor of a decent housing, and authorities began. The chain of informality in the delivery of property titles in places that are not accessible to safe construction, such as in arenas, wetlands, in ravines difficult to access, or in steep hills.

With the passing of time we have that these owners, maintain the informality in the construction, not being able to regularize their buildings for having executed them without the advice of a professional, lacking a license of work, being the attempts of its regularization unattainable in their great majority , Because of its onerosity, not being able to comply with the requirements established by law, fearing the coercive action of the State, declaring them as illegal construction and proceed to demolition losing all their investment, being insufficient the normative measures adopted to solve this problem Social.

The situation is exacerbated by the fact that a large number of dwellings are in precarious conditions of construction, being vulnerable to any natural event such as earthquake or landslide; For this reason, I believe it is possible and urgent to seek a normative solution so that the municipalities may assume a one-time job, which will help to regularize the declaration of the factory of the buildings built in Human Settlements and Youth Peoples carried out Without a building license.

**Keyword:** Factory declaration, self-construction, regularization of housing, legal guarantee.

---

<sup>1</sup>La traducción del resumen se ha realizado usando la herramienta de Traductor Google en: <https://translate.google.com>

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objetivo proponer un proyecto legislativo para regularizar la declaratoria de fábrica de las edificaciones urbano marginales que fueron construidas sin contar con la licencia de construcción otorgada por los municipios, con una doble finalidad: por un lado, garantizar que dicha construcción no vulnere los principios básicos de la construcción; y de otro parte, otorgarle la seguridad jurídica a los propietarios, dotándoles de la posibilidad de ser sujetos de crédito e insertarse en una real gama de oportunidades como propietarios de una edificación.

Los municipios como representantes del Estado en sus jurisdicciones asumen responsabilidades civiles y penales frente al colapso de edificaciones que pudieran sufrir un desplome por construcciones mal hechas y que en su oportunidad no fueron objeto de fiscalización o control, hecho que no está muy lejano para nuestro país, al estar localizado en el "Círculo de Fuego del Océano Pacífico", lo cual lo convierte en una zona de alto potencial sísmico.

La problemática a tratar está enmarcada en los barrios marginales de Lima que están constituidos por Asentamientos Humanos (AAHH) y por urbanizaciones populares. Se entiende por Asentamiento Humano o también llamado Pueblo Joven a aquella agrupación de familias establecidas sin título legal sobre un terreno y que carecen de alguno de los servicios básicos (agua, desagüe, electrificación, pistas, veredas), es generalmente una alternativa de vivienda para los sectores pobres de la comunidad.

Con la finalidad de dinamizar las ideas expuestas la presente investigación está dividida de la siguiente manera: En el Primer Capítulo abordamos el planteamiento del problema, y el contexto. En el Segundo Capítulo, desarrollamos el marco teórico apoyados, de investigaciones previas y el desarrollo de cada una de las variables planteadas. En el Tercer Capítulo, cumplimos con la formalidad de la investigación explicando la metodología empleada para la recolección de la información. En el Cuarto Capítulo mostramos los resultados y la discusión. Finalmente, se presentan las Conclusiones, recomendaciones, bibliografía consultada y anexos.

# **CAPÍTULO I**

## **PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO**

### **1.1. Situación problemática**

En el Perú sin duda existe un alto porcentaje de autoconstrucción en los Asentamientos Humanos y Pueblos Jóvenes; además, hay un gran costo para la obtención de una licencia de obra y su consiguiente declaratoria de fábrica, lo cual de alguna forma obstaculiza para que se prefiera seguir el curso regular. Si alguien va por ese camino, que normalmente son las grandes empresas constructoras o las personas que cuentan con mayores recursos económicos, obtenida la licencia y terminada la obra la municipalidad debe expedir todavía la conformidad de obra que verifica que se ha construido de acuerdo con la licencia, y junto con la conformidad se emite el certificado de numeración.

Después de que tenemos la Declaración de Fábrica de la edificación tenemos que pasar por un segundo trámite que es el de la independización. Este es un paso necesario para proceder a inscribir en los Registros Públicos cada sección de dominio exclusivo y también para inscribir las áreas comunes que son parte de la edificación. Para esto un arquitecto debe hacer un plano perimetral y una memoria descriptiva del mismo, en el que se detalla el área, linderos y medidas perimétricas de cada sección, así como las zonas comunes. Y por último se tiene que presentar el reglamento interno, en el cual se contienen todos los derechos y obligaciones de los propietarios, así como el funcionamiento de la junta de propietarios.

Todo este trámite -engorroso sin duda- a pesar de los grandes esfuerzos legislativos hechos hasta este momento es el que ha impedido la formalización de este tipo de edificaciones en nuestro país.

Frente a esta situación, mediante Ley N.º 27157 se reguló el procedimiento de Regularización de Declaratoria de Fábrica, para aquellas edificaciones construidas sin licencia de construcción emitida por la Municipalidad correspondiente. Dicho procedimiento, presenta una peculiaridad respecto del indicado en el párrafo anterior, esto es, que debese llevar a cabo por

unIngeniero o Arquitecto Civil que se encuentre inscrito en la Base de datos de la SUNARP como verificador responsable, quien tendrá la carga de verificar que la edificación haya sido realizada acorde con la normativa edificatoria vigente.

No obstante ello, para acogerse a dicho procedimiento la norma restringe su aplicación **por un lado**, a las edificaciones construidas hasta antes de la vigencia de la mencionada Ley, esto es, hasta el 20 de julio de 1999, no pudiéndose acoger a dicho procedimiento las construcciones que hayan sido edificadas luego de dicha fecha; y **por el otro**, la Cuarta Disposición Final de la aludida Ley N.º 27157, establece que, **las disposiciones de la referida Ley se aplican en todo lo que no se oponga a las funciones y competencias que realiza la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI**, de acuerdo a su legislación.

Aunado, debe tenerse en cuenta que, el 25 de septiembre del 2007 se publicó la Ley N.º 29090-Ley de Regularización de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, la misma que derogó el Título II de la Ley N.º 27157, referido al Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica. Es así, que la Cuarta Disposición Final de la Ley N.º 29090, estableció facultar a **COFOPRI para que mediante un proceso simplificado especial, aprobado por decreto supremo, pueda efectuar las declaratoria de fábrica de predios cuyo terreno haya sido materia de un proceso de formalización**, así como de los terrenos que sean objeto del saneamiento físico legal al que se refiere la Ley N.º 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, hasta los límites que se establezca.

Pues bien, no obstante el tiempo transcurrido, se advierte que, a la fecha aún no se ha dictado normatividad alguna que establezca un procedimiento simplificado especial que permita que los beneficiados del proceso de formalización de terrenos realizado por COFOPRI, ocupantes de Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos puedan verse favorecidos con un "proceso simplificado especial de regulatoria de fábrica" de las construcciones ejecutadas en dichos terrenos; por lo que, se hace necesario encontrar canales solución frente a esta situación, dado la expansión de los pueblos jóvenes y asentamientos humanos y

la carencia de los recursos económicos de la población que habita estos lugares que limitan su acceso a la formalidad.

## **1.2. Formulación del problema**

### **1.2.1 Problema general**

¿Cuáles son los factores que obstaculizan la formalización de la declaratoria de fábrica de las edificaciones realizadas en los Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos?

### **1.2.2 Problemas específicos**

¿Cuáles son las ventajas de la regularización de la declaratoria de fábrica en los Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos?

¿Cuál es la responsabilidad civil de los municipios respecto de las construcciones irregulares realizadas en los Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos ubicados dentro de su jurisdicción?

## **1.3. Justificación del problema**

### **1.3.1 Justificación teórica.**

En la actualidad para poder realizar una edificación es necesario que el propietario del terreno solicite la autorización o licencia de obra correspondiente a la Municipalidad donde se encuentra ubicado el terreno.

Pues bien, ello no tendría inconveniente alguno, de ser por el hecho de que por la necesidad de vivienda y la expansión de los habitantes en las zonas urbanas marginales se ha generado la aparición de un gran número de Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos que aunque ya cuentan con un reconocimiento legal e incluso se ha regularizado la titularidad de sus terrenos, construyen a su mejor saber y entender sin casi ninguna orientación técnica, hecho que si bien les brinda una solución inmediata a su necesidad de vivienda, con el paso del tiempo podría conllevar a lamentos tardíos no solo por el derrumbe de los mismos originado por una construcción deficiente, sino principalmente por la pérdida de vidas

humanas, teniendo como atenuante que el país es considerado altamente sísmico.

En tal sentido, encontrándonos dentro de una política de inclusión social considero necesario encontrar caminos que coadyuven a encontrar una solución frente a esta problemática social.

### **1.3.2 Justificación práctica**

En el marco de la protección a la integridad de los ciudadanos se hace altamente imperativo que las municipalidades en representación del Estado asuman su responsabilidad en protección de la vida de sus conciudadanos al establecer límites que coadyuven a la protección del ser humano en cualquier tipo de construcción, de vivienda, se debe asumir la regularización en forma fáctica es decir de oficio con la finalidad de contribuir a dar la garantía básica de contar con unidades catastrales que ofrezcan la protección mínima.

### **1.3.3 Justificación metodológica**

La presente investigación cumple con los requerimientos de metodología de la investigación y el consentimiento informado de sus participantes, la investigación permitirá continuar los abordajes para las investigaciones al respecto ligadas, con el quehacer de la construcción y su fundamentación jurídica.

## **1.4. Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo General**

Determinar y explicar los factores que obstaculizan la formalización de la declaratoria de fábrica de las edificaciones realizadas en los Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos.

### **1.4.2 Objetivo Específico**

Determinar las principales ventajas de la regularización de la declaratoria de fábrica en los Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos.



Identificar la responsabilidad civil por parte de los municipios respecto de las construcciones irregulares realizadas en los Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos ubicados dentro de su jurisdicción.

## **1.5. Hipótesis**

### **1.5.1 Hipótesis general**

La falta de normatividad que regule la inscripción de la declaratoria de fábrica de las edificaciones realizadas en los Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos, la falta de personal técnico (Arquitectos e Ingenieros - Verificadores) que en cooperación con la Municipalidad realice el trabajo de saneamiento de las edificaciones realizadas en los Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos son factores que obstaculizan la formalización de las mismas.

### **1.5. 2 Hipótesis Específicas.**

1.La regularización de la declaratoria de fábrica en los Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos permite el acceso al crédito de las familias de este sector poblacional, la supervisión técnica arquitectónica estructural de las edificaciones realizadas de tal forma que se planifique el crecimiento urbano.

2.La falta de supervisión de los municipios distritales alienta a la proliferación de construcciones sin guía profesional en los Asentamientos Humanos y Pueblos Jóvenes ubicados dentro de su jurisdicción.

## **1.6. Identificación de variables**

### **1.6.1 De la Hipótesis General:**

#### **Variables Independientes (X):**

**X.1.-** La falta de normatividad que regule la inscripción de la declaratoria de fábrica de las edificaciones realizadas en los Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos.

**X.2.-** La falta de personal técnico (Arquitectos e Ingenieros - Verificadores) que en cooperación con la Municipalidad y la (SUNARP) Superintendencia Nacional de Registros Públicos realice el trabajo de saneamiento de las

edificaciones realizadas en los Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos.

**Variable Dependiente (Y):**

**Y.1.-** Factores que obstaculizan la regularización de la Declaratoria de Fábrica en los Asentamientos Humanos y Pueblos Jóvenes.

**1.6.2 De las Hipótesis Específicas:**

**- De la Hipótesis Específica 1:**

**Variables Independientes (X):**

**X.1.-** El acceso al crédito de las familias de los Pueblos Humanos y Asentamientos Humanos.

**X.2.-** La supervisión técnica arquitectónica estructura de las edificaciones realizadas en los Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos.

**Variable Dependiente (Y):**

**Y.1.-** Ventajas de la regulación de la declaratoria de fábrica en los Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos.

**- De la Hipótesis Específica 2:**

**Variable Independiente (X):**

**X.1.-** La falta de supervisión de los municipios distritales de las edificaciones realizadas en los Asentamientos Humanos y Pueblos Jóvenes.

**Variable Dependiente (Y):**

**Y.1.-** Proliferación de construcciones sin guía profesional en los Asentamientos Humanos y Pueblos Jóvenes.

**1.7. Técnicas de Investigación:**

### 1.7.1 La investigación Documental:

Se ha utilizado la técnica de investigación de carácter **documental**, apoyándose en la recopilación de antecedentes de otras tesis vinculadas al tema; en éste sentido, se encontró los siguientes trabajos de investigación:

- En Ecuador: *"Análisis de modelos de gestión para legalizar asentamientos humanos irregulares en el caso del distrito metropolitano de Quito: 2001-2011"* presentado en la Universidad Técnica Particular de Loja, por CASTRO MENDOZA, Karina Alexandra, para optar el grado de Magister en Desarrollo y Gestión Social.
- En Colombia: *"El Delito de la Urbanización Ilegal"* presentado en la Pontificia Javeriana de Bogotá, por HOYOS PIÑERES, Angela Rosa, para optar el grado de Especialista en Derecho Urbanístico.
- En Perú: *"COFOPRI ¿Organismo diseñado para mejorar el bienestar de las personas?"* presentado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - México), para optar el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos.

Asimismo, se ha revisado fuentes bibliográficas referidas al Derecho Urbanístico y Registral contenido tanto en libros, revistas, como en sitios virtuales, los mismos que se encuentran citados en la Bibliografía de la presente tesis.

### 1.7.2 La investigación de campo:

En la presente tesis se desarrolló el trabajo de campo en la ciudad de Lima Metropolitana, habiéndose usado como herramienta para este tipo de investigación: **la entrevista**.

Las entrevistas se han desarrollado a los Jefes de Oficina de Desarrollo Urbano de los distritos siguientes: Ate Vitarte, Carabayllo, Comas, Chorrillos, Lurín, Lurigancho, Puente Piedra, San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo y Villa El Salvador.

## CAPITULO II

### MARCO TEÓRICO

#### 2.1. Antecedentes:

Castro (2011) en su investigación "*Análisis de modelos de gestión para legalizar asentamientos humanos irregulares en el caso del distrito metropolitano de Quito 2001-2011*<sup>2</sup>", presentada en la Universidad Técnica Particular de Loja. En Ecuador, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha utilizado dos modelos de gestión para regularizar barrios informales desde el año 2001. Este trabajo analiza ambos y demuestra que el utilizado desde el 2010 trajo mejores resultados.

Se observaron fuentes primarias y secundarias; así, se entrevistó a actores claves, se realizó estudio de casos y se revisó documentación histórica y vigente a la fecha de elaboración de la investigación. El análisis en detalle de los procedimientos utilizados para regularizar barrios informales, busca instar a los gobiernos locales del país a tomar lo positivo como camino ya construido y a superar los obstáculos detectados, en miras de incorporar programas de regularización de barrios que no sean únicamente curativos, sino que permitan: lograr la tenencia y seguridad jurídica del predio; el acceso a servicios de la comunidad beneficiada, y principalmente la integración socioeconómica de los habitantes a la estructura urbana.

Hoyos (2010) en su investigación "*El delito de la urbanización ilegal*<sup>3</sup>", presentada en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. La autora realiza una exposición de motivos con respecto a la tipificación de la conducta constitutiva del delito de urbanización ilegal, es relativamente nuevo en el

---

<sup>2</sup>CASTRO MENDOZA, Karina Alexandra; *Análisis de modelos de gestión para legalizar asentamientos humanos irregulares, en el caso del Distrito Metropolitano de Quito, 2001-2011*; Tesis de grado previo la obtención de Magister en Desarrollo y Gestión Social. Versión digitalizada online: [http://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/4190/3/UTPL\\_Castro\\_Karina\\_350X331.pdf](http://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/4190/3/UTPL_Castro_Karina_350X331.pdf)

<sup>3</sup>HOYOS PIÑERES, Ángela Rosa; *El Delito de la Urbanización Ilegal*; Trabajo de Grado para optar el Título de Especialista en Derecho Urbanístico. Versión digitalizada online: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/10024/HoyosPineresAngelaRosa2010.pdf?sequence=1>

ordenamiento penal colombiano, no así desde la expedición de la ley 66 de 1968, el comportamiento se encontraba plasmado en la legislación colombiana, sin trascender a la esfera de lo penal. No son muchos los cambios que ha sufrido la norma desde que fue concebida en la mencionada ley 66 que regulaba las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de viviendas y se determinaba su inspección y vigilancia, pero son notables los avances en relación con el control (administrativo y judicial) que ejerce la Administración sobre las personas cuya actividad comercial es la urbanización o construcción de inmuebles.

Es así como toma importancia, el hecho que el legislador colombiano haya incluido dentro del tipo penal todas las conductas generalmente desplegadas por el urbanizador ilegal para defraudar económicamente tanto al Estado como a los particulares; este es un tipo penal que tiene en cuenta y se fusiona con las normas contentivas del control urbanístico administrativo que ejercen los municipios y los eleva a la categoría de delito. En teoría, el derecho penal es la última ratio, sin embargo, el ciudadano común acude con mucha frecuencia a denunciar a quien le ha causado daño, buscando del sujeto activo no solo el resarcimiento del perjuicio (casi siempre económico) causado, sino buscando una sanción ejemplarizante (prisión) por el daño recibido. Teniendo como conclusión que la urbanización ilegal, encuentre solución además de la acción popular como acción pública de protección a los intereses colectivos; así también en la actuación administrativa tendiente a la legalización urbanística de los asentamientos humanos resultantes de la urbanización sin el lleno de los requisitos exigido por la ley.

Esquivel (2010) en su investigación: "*Cofopri ¿Organismo diseñado para mejorar el bienestar de las personas?*"<sup>4</sup>. Presentado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - México). El autor señala cuál es el funcionamiento de COFOPRI, y lo estudia a través de su estructura, diseño, naturaleza jurídica y

---

<sup>4</sup>ESQUIVEL OPORTO, Carlos Adolfo; *Cofopri ¿Organismo diseñado para mejorar el bienestar de las personas?*; Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos; México D.F.- octubre, 2010. Versión digitalizada online: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2842/1/TFLACSO-2010CAEO.pdf>

propósito de creación. El programa de formalización que ejecutó es examinado mediante el análisis de diversos estudios que han evaluado sus resultados.

Agrega, que la Comisión fue efectiva en la medida que consiguió las metas operativas establecidas. El Programa de Formalización estableció como meta el registro de 960 000 propiedades y la entrega de 805 500 títulos de propiedad individual en áreas urbanas seleccionadas entre 1996 y 2003. En dicho período, COFOPRI realizó la formalización de 1 824 087 millones de lotes y expidió 1 364 434 millones de títulos de propiedad a los pobladores formalizados. Además, sus actividades fueron calificadas como satisfactorias por los hogares que tituló. La efectividad mostrada por la Comisión, sin embargo no le permitió mejorar el bienestar de la población ni reducir sus niveles de pobreza. La política de legalización no logró los resultados que se esperaban. Si bien las viviendas muestran niveles considerables de consolidación, la inversión realizada en ellas con posterioridad a la entrega del título ha sido reducida (19.4%), al igual que el acceso a servicios básicos.

La obtención de préstamos bancarios principalmente provino de entidades financieras estatales (44.3% de los beneficiarios) y no de la banca privada (apenas el 19.1%). Asimismo, se aprecia una participación reducida de los beneficiarios de COFOPRI en actividades desarrolladas a nivel comunitario, pero no puede ser atribuido a la implementación de la política. Una de las recomendaciones que hace el referido autor al Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento es realizar una evaluación de impacto a la política de formalización ejecutada por COFOPRI, ya que se concluyó que dicho organismo en términos de su propio diseño es incapaz de mejorar el bienestar de sus titulados y combatir eficazmente la pobreza.

## **2.2. Antecedentes Legislativos**

Constitución Política del Perú de 1993

Ley de Barrios Marginales N° 13517

Reglamento de la Ley N° 13517

Ley N° 14390

Ley Orgánica de Municipalidades, N° 23853

Ley N° 24513

Ley N° 25102

Decreto Legislativo N° 803 del 22 de marzo de 1996

Ley 19472 Art. Único N° 5 D.O. 16.09.1996

Ley-20016 de fecha 27.05.2005

Ley N° 27157 y sus modificatorias, Ley N.° 29090, Ley N° 29300 y Ley N° 29476

Ley 30934 de fecha 01 de agosto de 2016

## **2.3. Bases Teóricas**

### **2.3.1 Declaratoria de fábrica**

De manera sencilla puede decirse que la construcción permanente levantada sobre un terreno se denomina “fábrica o edificación”, mientras que el acto administrativo que comprueba la legalidad y seguridad de dicha construcción se denomina “declaratoria o declaración de edificación”; nombre actual que tiene esta figura jurídica según la primera disposición complementaria de la Ley 29476, de diciembre 2009, con lo cual se pasa al archivo la denominación tradicional e histórica de “declaratoria de fábrica”. (Gonzales 2011, p.374)<sup>5</sup>

Se discute la necesidad o conveniencia de inscribir las construcciones, ya que estas se presumen pertenecientes al titular del suelo. Recuérdense el viejo aforismo “*superficie solo cedit*”, esto es, la superficie cede (o sigue) al suelo. En este contexto, resultaría caso superfluo incorporar las construcciones al registro, fundándose para ello en el principio por el cual todo lo que se integra al suelo le pertenece. Por ello la inscripción de las edificaciones responde a una perspectiva distinta, destinada a lograr el mayor acercamiento entre la realidad material de la finca con respecto a su descripción registral. Sin embargo, no escapa al sentido común entender que el dato físico de las construcciones es una cuestión de hecho, cuya constatación en la hoja registral no sirve para garantizar a ningún tercero la existencia de dicha construcción. Por tanto se ha dicho con razón que:

“las noticias que da el registro sobre cabida, situación, construcción y naturaleza de la finca, no comparten, naturalmente, la eficacia de

---

<sup>5</sup>GONZALES BARRON, Gunther; *Derecho Urbanístico*; Juristas Editores; 6ta edición; Lima - 2011; p.374

la fe pública; son datos puramente materiales, cuya falsedad no puede convalidarse por medio de una norma jurídica a favor de persona determinada. Una cosa son las indicaciones registrales relativas al elemento jurídico propiamente dicho del registro inmobiliario, y otra las indicaciones hechas con fines de información, o sea, en cuanto dan conocimiento de ciertas circunstancias de hecho, tales como las indicaciones referentes a la cabida, a las construcciones elevadas en una finca, etc. La fe pública no se refiere sino a las indicaciones relativas a derechos reales, a lo jurídico, pero no a la cabida: cabida, construcciones, accesorios o partes integrantes (Arroyave, 2014, p.38)<sup>6</sup>

Hasta los años sesenta del siglo pasado la declaración de fábrica (ahora “declaratoria de edificación”) respondía exactamente a su nombre, pues el propietario se limitaba a describir la construcción levantada en el terreno sin que exista ninguna comprobación oficial de su realidad y, menos aún, de legalidad. Ahora, por el contrario, la declaración de edificación es el punto culminante de un procedimiento administrativo complejo, que se inicia con la autorización del proyecto de construcción (licencia de obra), sigue con la declaración administrativa de conformidad de la construcción con el proyecto y termina con la formalización de documento idóneo para la inscripción. En este sentido, hasta el nombre de la figura pierde sentido, ya que no se trata de un simple acto voluntario del titular (declaración), sino más bien de un acto autorizado y controlado por una entidad administrativa.

El acto de declaración de edificación es otorgado por el propietario de la finca, con la necesaria autorización del profesional ingeniero civil o arquitecto colegiado. Existen dudas sobre la legitimación necesaria en el caso de varios propietarios. En España se considera que la declaración de obra nueva es un acto de administración, por lo que sería procedente el acuerdo de la mayoría en el caso de la copropiedad; siendo que respecto de un edificio construido sobre una finca a nombre de ambos esposos con carácter ganancial, se permite que la

---

<sup>6</sup>ARROYAVE OCHOA, María Eugenia; *Tesis "La fe pública registral enfocada en la que se ejerce en el Registro de propiedad"*; Universidad Rafael Landívar; Noviembre, 2014; p.38;



declaración pueda ser hecha por uno solo de los cónyuges, puesto que la obra es una circunstancia de hecho que no implica alteración alguna en el régimen del inmueble ganancial. En nuestro país se ha impuesto este criterio, reforzado por un precedente del tribunal registral.

La declaración de fábrica es un acto administrativo de competencia municipal, pero ello no impide que el juez pueda actuar en defensa del sistema jurídico, como garante de los derechos e intereses legítimos, entre los que se encuentra la legalidad urbanística de las construcciones. (Gonzales 2011, p.377)

Por tanto, es admisible que el poder judicial otorgue una declaratoria de fábrica luego de un proceso contencioso administrativo o que en ámbito civil declare la accesión de las edificaciones y la consiguiente atribución de propiedad, sobre este último tema puede citarse la Resolución de la Junta de Vigilancia N°036/88-ONARP-JV, de octubre de 1988:

“que asimismo tampoco es inscribible dicha sentencia, en cuanto declara adjuntadas a favor de la actora, en vía de indemnización, la propiedad de las construcciones indebidamente levantadas sobre dichos terrenos, en razón de que la inscripción del dominio de tales fabricas debe solicitarse en la forma señalada por el art. 53 del reglamento de inscripciones una vez concluida su edificación, acreditando el cumplimiento de las disposiciones municipales sobre la materia y demás normas legales pertinentes”. (Junta de Vigilancia N°036/88-ONARP)

Esta resolución se equivoca cuando deniega la inscripción del derecho de accesión del demandante, en cuya virtud el juez le atribuyó la propiedad de las construcciones. Esta materia no es objeto de calificación por parte del registrador, y en tal contexto, la inscripción se impone, a pesar de la falta de acto de declaratoria de fábrica, pues una cosa es la accesión civil y otra distinta, y de carácter formal, es el acto administrativo.

#### **2.3.1.1. La construcción como título adquisitivo de la propiedad**

Normalmente la declaratoria de edificación es un acto de mera constatación de la obra ejecutada a favor del propietario del suelo. En tal sentido, la declaratoria nada cambia en el mundo jurídico, no innova la realidad del derecho, ni transforma la situación preexistente, pues el titular del predio lo es de todo lo que se encuentre dentro de las líneas verticales del perímetro, ya sea hacia arriba o hacia abajo (art. 954 CC) (Gonzales, op. cit. 2011, p.378)

No obstante lo antes señalado, debe tenerse en cuenta que, el art. 938° del Código Civil define la "accesión" como un modo adquisitivo de la propiedad, cuyo presupuesto es la existencia de dos bienes, uno de los cuales tiene el carácter de principal, y el otro de accesorio, siendo que este último se adhiere en el primero. Sin embargo, el conflicto de intereses no se presenta cuando el titular de los dos bienes (principal y accesorio) es la misma persona, pues en tal caso no caben dudas de quien es el propietario del objeto resultante. Este es el caso natural de la declaratoria de edificación.

El conflicto requiere que los propietarios de ambos bienes, antes de accesión, sean distintos sujetos. Por tanto, el presupuesto para que opere esta figura es la modificación objetiva del bien en virtud a la adhesión de un objeto perteneciente a otra persona. Dentro de este contexto, el ordenamiento jurídico reacciona para dar una solución a la incertidumbre producida por la unión inseparable de dos bienes que pertenecen a distintos propietarios.

La solución jurídica se funda en la circunstancia que uno de los bienes conserva su identidad y el otro lo pierde. La incertidumbre de las relaciones jurídicas se salva a través de la atribución definitiva del objeto resultante a uno de los propietarios originarios (Art. 938 Código Civil).

El titular beneficiado con la accesión viene obligado a resarcir la medida que el ordenamiento lo considera enriquecido sin causa, salvo excepciones legales. La accesión es, pues, otro, modo de adquisición originario de la propiedad, en cuanto el derecho no trae causa en la voluntad del anterior titular, sino que nace ex novo. En consecuencia, la teoría de la accesión contiene tres elementos configuradores: la continuidad de la propiedad del bien principal, la pérdida del bien secundario y la restitución del enriquecimiento.

¿Por qué esta incertidumbre jurídica se salva a través de la atribución del objeto resultante a uno de los propietarios? La otra solución posible sería constituir forzosamente una copropiedad con respecto al bien que se ha formado por la unión física. Sin embargo, ya hemos visto que el estado de copropiedad es antieconómica y promovedor de litigios, lo cual explica el descarte de una regla en tal sentido; y por el contrario, se favorece la regla de atribución de propiedad absoluta con cargo de restituir el enriquecimiento.

González señala que, “sin embargo, en algunos caso la propia ley establece el bien que se toma como principal. Así ocurre en la hipótesis del suelo (inmueble) frente a las construcciones que se levantan sobre él. Este principio se conoce como la máxima superficies solo cedit, y señala que las construcciones (secundario) siguen la suerte del suelo (principal). El fundamento de este principio se ha sustentado usualmente en el poder absorbente del suelo sobre todo lo que ingresa a su órbita, y ello debido a los condicionamientos de una economía agraria en donde el suelo es el factor de producción más importante. A pesar de las voces que reclaman la sustitución de este principio, en nuestra opinión, el valor dogmático de este se encuentra fuera de toda duda<sup>7</sup>”.

En efecto, el suelo se reputa como bien principal, no necesariamente por su mayor valor económico o por ser el factor productivo más importante, sino por ser el ámbito físico en donde se asientan materialmente las construcciones. ¿Cómo podrían levantarse un edificio sin contar con el apoyo del suelo?. Si bien el principio superficies solo cedit tiene una evidente connotación económica, esta se complementa con el fundamento antes citado de carácter estrictamente físico o naturalístico. En suma, mientras los edificios no floten, entonces el suelo seguirá siendo el principal.

La construcción en suelo ajeno es una modalidad de accesión, particularmente importante en nuestra realidad sociológica, por lo que el tema es de alta conflictividad en los tribunales. Esta figura es la que permite, en alguna de sus

---

<sup>7</sup>GONZÁLES BARRÓN, Gunther Hernán; *Las Accesiones Fluviales en el Código Civil y en la Ley de Recursos Hídricos*; p. 5. Artículo online publicado en: [http://www.derechoycambiosocial.com/revista047/LAS\\_ACCESIONES\\_FLUVIALES.pdf](http://www.derechoycambiosocial.com/revista047/LAS_ACCESIONES_FLUVIALES.pdf)

hipótesis, que la edificación se convierta en título jurídico adquisitivo, y la declaratoria de edificación en un título formal. (Gonzales 2011, p.381)

Si el constructor es de buena fe, entonces el dueño del suelo puede optar entre hacer suyo lo edificado, pagando el valor de lo edificado, u obligar al invasor que le pague el valor del terreno (art 941 CC). En ambas soluciones, el principio subyacente es mantener en una sola mano la propiedad del único bien (suelo y construcción), aun cuando se deban pagar las compensaciones respectivas. Tradicionalmente se ha entendido que esta norma configura un derecho de opción a favor del titular del suelo. En tal caso, ¿qué pasa si el dueño del suelo no ejerce la opción? Según nuestra jurisprudencia, el constructor no puede hacer nada, y solo le queda esperar indefinidamente. (Gonzales 2011, p.382)

Sin embargo, este derecho de opción no parece el mejor mecanismo para concluir la incertidumbre entre el dueño del suelo y el constructor, pues la lógica exige la atribución de la propiedad en forma automática; por tanto, el art. 941° del Código Civil debiera entenderse en el siguiente sentido: una vez realizada la edificación de buena fe, ésta en forma automática se atribuye al titular del suelo en virtud de la máxima superficies solo cedit, y que además es el principio general consagrado en el art. 938° del Código Civil; sin perjuicio que el propietario quede obligado a pagar el valor de la construcción, cuyo monto será el promedio entre el costo y el valor actual de la obra.

En tal caso, el constructor podrá reclamar en forma inmediata el mencionado valor, por lo cual su titularidad sobre la edificación se convierte en un derecho de crédito. Por el contrario, solo si el dueño del suelo ejerce el derecho potestativo de exigir la compra del terreno, entonces automáticamente el constructor se hace dueño de éste, y más bien quien era titular del suelo se convierte en titular de un crédito, consistente en su valor comercial y actual. Con esta interpretación, la norma tiene pleno sentido de acuerdo a los principios subyacentes en accesión, y además gana en funcionalidad, pues se entiende como una atribución directa al propietario del suelo, salvo si este ejercita su derecho potestativo consistente en forzar la compra del terreno del constructor.

### **2.3.2. Ampliación del casco urbano y crecimiento no planificado de la ciudad de Lima**

Desde la década de los cincuenta el Estado Peruano permitió (y en algunos casos promovió) este tipo de ocupaciones que en forma práctica dio solución (sin costo) del problema de la vivienda de los sectores de menores ingresos, aprovechando las características físicas del suelo y la existencia de amplios terrenos eriazos.

Calderón señala que, "Lima Metropolitana tuvo un vertiginoso crecimiento poblacional y espacial pasando de 645,172 a 6'345,586 habitantes en el período que cubre desde 1940 hasta 1993 (INEI, 2008)<sup>8</sup>. En el año 1993, Lima Metropolitana contaba con 1,147 barriadas que registraban una población que ascendía a 2'188,415 habitantes, que representaba aproximadamente el 34.4% de la población que residía en la mencionada circunscripción territorial<sup>9</sup>".

El crecimiento de la ciudad originó que todos sus componentes urbanos, entre ellos las viviendas, fueran insuficientes para todos los habitantes. La demanda de vivienda para los sectores de bajos ingresos no era satisfecha ni por el Estado ni por constructores privados. Por ejemplo, entre 1940 y 1979 la evolución del salario medio obrero creció en 241 veces, las casas en venta lo hicieron en 476 veces y los departamentos en 272<sup>10</sup>.

Además, se calculó que en Lima, el valor promedio del suelo con servicios en 1995 en una zona popular ascendía a US\$ 54,2 el metro cuadrado, lo que equivale a algo más de 52 salarios mínimos para un lote de dimensiones pequeñas<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup>Instituto Nacional de Estadística e Informática y Fondo de Población de las Naciones Unidas (2008), Censos Nacionales 2007 XI de Población y VI de Vivienda Primeros Resultados Perú: Crecimiento y distribución de la población, 2007, Disponible en Internet: <http://censos.inei.gob.pe/censos2007/documentos/ResultadoCPV...> - -1k

<sup>9</sup>CALDERÓN, Julio (2003), *Los barrios marginales de Lima, 1961-2001. Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, ISSN 1133-4762, p.378

<sup>10</sup>DRIANT, 1991 citado por Calderón, 2003, p.377

<sup>11</sup>CLICHEVSKY, Nora (2003), Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. CEPAL. Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/14390/lcl2025e.pdf>

En la actualidad las condiciones de ocupación de los asentamientos humanos son distintas respecto de aquellas imperantes en épocas anteriores. Según algunas fuentes, en los últimos años habrían surgido en Lima no menos de mil nuevos asentamientos, sobre todo en la periferia de la ciudad, en los denominados cono Este (San Juan de Lurigancho, Ate-Vitarte), cono Norte (Comas, Puente Piedra, Los Olivos), cono Sur (Villa María del Triunfo, Villa El Salvador) y Callao. Se tratan de asentamientos más bien pequeños, localizados en faldas de cerros, en zonas de pendiente más o menos pronunciada, con viviendas construidas con materiales improvisados, con pocos o ningún servicio, pero con vías de acceso. El suelo, en efecto, ha disminuido en cantidad y calidad<sup>12</sup>.

Entonces ¿Cómo pueden acceder a vivienda las personas de escasos recursos económicos? Una posible respuesta es que ocuparán un terreno sin urbanizar e intentarán habilitarlo gradualmente. Finalmente, ante la política estatal de producir vivienda para sectores altos y medios, pero no para sectores populares, la autoconstrucción de vivienda es la forma de acceso a ella. El 72% de la población constituyen los habitantes de los asentamientos humanos, los cuales se han edificado sobre terrenos que presentan distintas características según el período de su ocupación, datos según COFOPRI<sup>13</sup>.

La escasez de vivienda por la migración del campo a la ciudad trajo consigo esta problemática que durante los años se ha visto agravado; en Lima, desde la década de 1940 hasta mediados de los años cincuenta se asentaron barriadas pequeñas en terrenos de baja calidad constructiva situados en las riberas del río Rímac y en las zonas de cerros adyacentes al casco urbano<sup>14</sup>.

A partir de la década de 1960 se ocupan terrenos estatales que presentan mejores condiciones de habitabilidad, surgiendo las barriadas de Independencia,

---

<sup>12</sup> RIOFRIO, G.: *Se busca terreno para próxima barriada*. Lima : DESCO, 1978

<sup>13</sup> Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, Disponible en Internet: <http://www.cofopri.gob.pe>

<sup>14</sup> BARREDA, José y Daniel Ramírez Corzo (2004), Lima: *Consolidación y expansión de una ciudad popular*. En publicación: Perú Hoy, no. 6. DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

El Progreso, Tahuantinsuyo, El Carmen y Ermitaño, en el Cono Norte; José Carlos Mariátegui y Pamplona Alta, en el Cono Sur<sup>15</sup>.

Durante la mencionada década el Estado asume un rol preponderante en el desarrollo urbano de la ciudad y reservó terrenos no agrícolas para allí construir urbanizaciones populares conforme a planos de urbanización; sin embargo, ejecutó únicamente los proyectos habitacionales populares de Condevilla y Valdivieso en el distrito de San Martín de Porres, y Tahuantinsuyo en el distrito de Independencia en el cono norte y edificó Ciudad de Dios en el cono sur, lo que motivó que se produjeran invasiones en terrenos que se habían reservado para la construcción de urbanizaciones populares. En los años setenta, el gobierno cumple un rol urbanizador y fundó barriadas, los denominados lotes tizados - terrenos baldíos en los que el trazado de manzanas y lotes se efectúa con tiza -, surgiendo así los distritos de: San Martín de Porres, Villa El Salvador y Huáscar-Canto Grande<sup>16</sup>.

En los años ochenta, se formaron nuevas barriadas como ampliaciones de las antiguas o que ocupan extensiones reducidas de terreno, los cuales no tienen fines residenciales<sup>17</sup>.

A partir de 1992 hasta el 2005, se formaron 366 nuevos barrios en el cono sur de Lima, ubicándose la mayor parte de ellos en tierra que es difícil de urbanizar<sup>18</sup>.

La topografía en donde se hallan asentados es diversa, van de menos de 1 a 4,5 hectáreas, aunque el área utilizable es por lo general bastante menor, a causa de la accidentada topografía.

---

<sup>15</sup>CASTELLANOS DEL PORTAL, Themis, Jaime Joseph y Mercedes Ubillus (2003), *Lima: Ciudad cada vez menos pretenciosa. Centro Alternativa*. Disponible en Internet: <http://www.prc.utexas.edu/urbancenter/.../2LimaSistemaUrbano2.pdf>.

<sup>16</sup>RIOFRÍO, Gustavo (1991), *Producir la ciudad (popular) de los '90. Entre el mercado y el Estado*, Lima, DESCO.

<sup>17</sup>RIOFRÍO, Gustavo (1991), p.65 ídem

<sup>18</sup> Ramírez Corzo, Daniel y Gustavo Riofrío (2006), *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal*, DESCO. Disponible en Internet: <http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/rojo.pdf> -

Lima es una ciudad que creció en forma tentacular, abruptamente y sin previsión. Al respecto, Tokeshi señala: "Lima es una ciudad fracturada y de una horizontalidad que no se ve en ninguna ciudad. En ello tuvo mucho que ver la migración, primero llegaron algunos, luego vinieron los familiares, los vecinos del pueblo y así cada quien fue haciendo crecer la barriada (...)".<sup>19</sup>

Los Asentamientos Humanos se ubican en terrenos que presentan dificultades para construir sobre ellos, en tanto se encuentran en arenales, pampas, laderas de cerros y ribera de los ríos, esas son las ubicaciones más frecuentes. Las características topográficas de estos asentamientos, especialmente las de los más recientes, elevan los costos de habilitación y de consolidación de la vivienda.

En vista de que para edificar en estas zonas es necesario invertir en muros de contención que varían de 2 a 5 metros de altura, se hace más difícil y costoso el traslado de los materiales, con lo que el precio de la construcción se incrementa hasta en un 25%; sin embargo, la población con su esfuerzo, van transformando estas condiciones hasta convertirlas en espacios habitables.

Las características cualitativas que se desprenden de esta situación no son difíciles de imaginar. El proceso de acceso al suelo, pese a ubicarse en zonas de nulo o mínimo valor, es caro porque las familias deben asumir un "costo de invasión"; invadir tierras con los riesgos de represión que esto implica, asumir la precariedad y esperar, en la incertidumbre, que las instancias públicas las reconozcan para, a partir de allí, iniciar la consolidación de la vivienda.

Esta tarea demanda, hasta conseguir un hábitat de calidad, un promedio de veinte años. Desde el momento en que la primera estera se planta en un arenal o cerro, pueden pasar 20 años hasta que ese poblador pueda tener una casa de ladrillos y techo de concreto. Y lo mismo ocurre con el barrio: desde la pampa pura y dura, hasta el barrio con casas de más de un piso, agua, desagüe, luz y pistas puede pasar 20 o 30 años. El poblador primero planta su estera tipo iglú, luego levanta una habitación, con los meses le añade otras más grandes,

---

<sup>19</sup>TOKESHI J. (2001). *Introducción a Memorias urbana: La utopía de Pachacamac*. Universidad Nacional de Ingeniería. Taller de Renovación urbana, Perú.



después puede hacer el local comunal, la escuela, la posta; se organizan para conseguir agua y desagüe, y después, las pistas. Así se va formando el barrio. "La casa es la ilusión de todos los migrantes. La herencia que dejan a sus hijos. Por eso una invasión trae aparejada invasiones posteriores. ¿Por qué? Porque los hijos del invasor primigenio empiezan a tener familia y quieren casa. O también el hijo o la hija soltera quieren tener un terreno. Por eso Lima ha crecido horizontalmente<sup>20</sup>".

### **2.3.3 La Autoconstrucción genera caos y peligro eminente contra la vida y el bien común**

Es una modalidad de construcción que, de acuerdo a lo comunicado por el Ministerio de Vivienda, llega actualmente al 70% de las viviendas del país, y en la cual muchos peruanos encontraron la única forma de edificar sus propias viviendas<sup>21</sup>.

La Autoconstrucción, en lo que a vivienda se refiere, se define como el sistema que comprende un conjunto de procesos, tales como: Gestión, Organización de los recursos económicos, materiales, tecnológicos y humanos; hasta la ejecución del proceso constructivo de la vivienda con la participación directa de los miembros de un grupo conformado por el poblador con su familia y eventualmente vecinos con los que se ayudan recíprocamente. Es decir, se reemplazan actividades encargadas y pagadas, por la propia iniciativa, esfuerzo y capacidad, para lograr una vivienda de características cualitativas y cuantitativas que de otra forma estarían fuera del alcance económico del autoconstructor.

Sin embargo, el Estado representado por las municipalidades, en los distritos y provincias solo se quedan en el cumplimiento de la norma, pero no evalúan el contexto social de los pobladores, que para mejorar su calidad de vida y preservar su salud buscan la forma de construir sin mayores conocimientos, ni respetando las normas técnicas.

---

<sup>20</sup>Municipalidad de Lima Metropolitana (2008) "Plan de Desarrollo Metropolitano".

<sup>21</sup> [www.Mivivienda.gob.pe](http://www.Mivivienda.gob.pe)

Según el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento las modalidades de Autoconstrucción son las siguientes:

**a) Ayuda Mutua.-** Se presenta cuando un grupo de familias se organiza para construir simultánea y colectivamente sus viviendas, mediante el trabajo mancomunado y la ayuda externa que se requiera. Se caracteriza por:

- Uniformidad en las construcciones, no existen diferencias sustanciales en las viviendas a construir, lo cual facilita el proceso constructivo y administrativo: reducción de costos, organización equitativa de los aportes de mano de obra, reducir tiempos, posibilidad de construir servicios comunes.

- Las viviendas se encuentran cercanas unas de otras.

- Disposición de los pobladores a ayudarse y aportar la mano de obra necesaria.

Es el más común en los asentamientos humanos de los conos norte y sur de Lima, pero generalmente sólo se produce durante la construcción del techo del tipo aligerado.

**b) Esfuerzo Propio.-** Se presenta cuando una sola familia es responsable de la construcción de su vivienda. Se da generalmente cuando las características de la situación son contrarias al de Ayuda Mutua. Se caracteriza por:

- Existen diversidad de diseños, no son uniformes.

- Las viviendas se encuentran dispersas.

- No existe un horario común de horas disponibles para el aporte mutuo entre los pobladores, lo que dificulta el reducir tiempos y la posibilidad de construir servicios comunes.

**c) Créditos Supervisados.-** Construcción de viviendas por sus propietarios, ya sea por esfuerzo propio o ayuda mutua, pero que gozan de créditos otorgados por entidades gubernamentales u ONG. Estos créditos pueden ser en dinero y/o materiales. La ejecución del proyecto es verificada y asesorada periódicamente por personal técnico.

En el Perú las motivaciones de quienes deciden autoconstruir son muchas; no obstante, la razón principal es que aquella forma de tener vivienda resulta más

económico, se ahorran gran parte de la mano de obra, que constituye al menos un 25% del costo total -algo importante si tomamos en cuenta los bajos recursos y la poca capacidad de ahorro interno o de acumulación que caracteriza a la población de éste sector-, pero también lo hacen porque pretenden usar todos los espacios, sin limitarse a normas técnicas de edificación que no les permita aprovechar al máximo sus terrenos.

En efecto, existe en estas familias una gran tradición constructora que las hace ver como natural el emprender por su propia mano la edificación de su vivienda. No debe soslayarse el hecho objetivo de que una buena parte de los jefes de estas familias procede del medio rural, en el que no solamente es habitual la autoconstrucción sino también la autofabricación de los principales materiales. Aunque no reparan en que las construcciones urbanas no son tan sencillas como las rurales, ni que los materiales y procesos constructivos son diferentes a las que ellos conocen; además del desconocimiento de la normatividad que se debe cumplir.

Esta costumbre por construir la vivienda propia, que se remonta a varias generaciones, permite prever que aunque los niveles de ingresos de las familias involucradas se incrementen, ello no necesariamente implicará que ingresen al mercado inmobiliario formal<sup>22</sup>.

#### **2.3.4. Desventajas de la autoconstrucción**

Sin duda alguna al realizar edificaciones en zonas situadas al margen del río o en cerros escarpados en donde se ubican una gran mayoría de Asentamientos Humanos y Pueblos Jóvenes implica riesgos mayores a los comunes, pero si bien es cierto se da una aparente solución a la necesidad de vivienda, la falta de un asesoramiento profesional en su construcción importa desventajas mayores, algunas de las cuales son:

- Su ejecución, generalmente, está a cargo de un albañil o maestro de obra que si bien es cierto, tienen los conocimientos básicos éstos no son suficientes para asegurar las mínimas características de seguridad y confort. Por lo tanto,

---

<sup>22</sup>Medio de Construcción (2002) "*El Misterio de la Autoconstrucción*" Revista Mensual de Diseño y Construcción p.p. 68-69 N° 138 Editorial: Medio de Construcción, Perú.

son viviendas que aparentemente tienen un costo mucho menor que a una realizada por un ingeniero o un arquitecto, pero que al largo plazo podrían colapsar en un sismo, o por su propio peso debido a débiles estructuras, o deficiencias del terreno.

- Los materiales no siempre son los mejores, sino de baja calidad, irregulares y de procedencia informal.
- Generalmente no cuentan con planos ni cálculos estructurales, dando como resultado viviendas no funcionales con elementos de baja resistencia a la compresión y flexión; y, como consecuencia, al sismo.

Lamentablemente no se toma en cuenta la realidad sociológica de un gran sector de la población que habita en las zonas marginales de Lima en donde la autoconstrucción es una pronta solución a la necesidad de vivienda. Lo preocupante es que dichas edificaciones se llevan adelante sin el mínimo estándar de seguridad.

En la investigación que realiza el ingeniero civil Ángel Flores De los Santos, sobre "Diagnóstico Preliminar de la vulnerabilidad sísmica de las autoconstrucciones en Lima" realizado en el año 2002, arriba a las siguientes conclusiones, las cual considero continúan presente hasta éste momento:

"Las viviendas autoconstruidas, presentan una calidad de construcción mediana. Sin embargo, muchas de las viviendas autoconstrucción presentan problemas estructurales, que podrían afectar adversamente su desempeño sísmico. Los factores adversos más comunes son las rajaduras en muros, la presencia de eflorescencia que destruye la albañilería y la corrosión del acero de refuerzo en elementos estructurales.

- Otro problema frecuente se debe a que muchas veces los pobladores, por desconocimiento, construyen sus viviendas en zonas que no son sísmicamente adecuadas, como suelo no consolidado, zonas de gran pendiente, quebradas entre cerros y rellenos. El sistema estructural de las viviendas autoconstruidas se basa generalmente en muros portantes de albañilería reforzada con vigas y columnas de confinamiento. Muchas veces, sin embargo, los elementos estructurales no están distribuidos de una manera correcta, debido a la falta de orientación técnica de los constructores.

- En la mayoría de las viviendas la estructura es más fuerte en el sentido perpendicular a la calle, pues tiene una alta densidad de muros en ese sentido.
- En el sentido paralelo a la calle, sin embargo, la densidad de muros es generalmente insuficiente para ofrecer una adecuada protección sísmica. Por lo tanto, es muy probable que un terremoto fuerte produzca daños importantes en los muros y tabiques orientados en el sentido débil de la vivienda.
- Otro problema se debe a la proliferación de tabiques o muros sin techar y sin arriostar por una viga solera en su parte superior. Estos elementos son inestables ante fuerzas perpendiculares a su plano y están en peligro de colapsar durante un evento sísmico.
- En conjunto, los factores degradantes de la resistencia estructural, los factores antrópicos adversos, y la pobre concepción estructural de las viviendas autoconstruidas, determinan que la mayoría de estas sean vulnerables sísmicamente. Se espera por tanto, que durante un terremoto severo se produzcan grandes daños en muchas viviendas. Es posible que algunas resulten tan afectadas que terminen inhabitables o incluso lleguen a colapsar<sup>23</sup>.

En este contexto, se advierte que la situación de las edificaciones en zonas marginales de Lima metropolitana debe tener un tratamiento normativo urgente, dado que en un 70% la viviendas son producto de la autoconstrucción siendo necesario regularizar esta situación, que vulnera el derecho a la vida en tanto están expuestos en forma permanente, por la falta de vivienda a estar dentro de construcción que no garantiza su integridad.

Cabe señalar que en la Constitución de 1979, se contemplaba el derecho a una vivienda digna, consagrándose por primera vez en nuestra historia constitucional el derecho fundamental a la vivienda, con lo cual se reconoció que el ser humano tiene necesidades vitales que el Estado debe coadyuvar a que se realicen; entre ellas la vida, la alimentación, la salud y, cómo no, la vivienda. Si el hombre carece de vivienda entonces su vida se convierte en indigna, por cuanto

---

<sup>23</sup>FLORES DE LOS SANTOS, Ángel; *Diagnóstico Preliminar de la Vulnerabilidad sísmica de las Autoconstrucciones en Lima*; Lima - 2002; p. 56; Tesis para optar el grado de ingeniero civil en la (PUCP) Pontificia Católica del Perú; Tesis digitalizada online: [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5668/FLORES\\_ROBERTO\\_VULNERABILIDAD\\_SISMICA\\_AUTOCONSTRUCCIONES\\_LIMA.pdf;jsessionid=94CC07BE656EF642CD9E6FAFA657B74C?sequence=1](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5668/FLORES_ROBERTO_VULNERABILIDAD_SISMICA_AUTOCONSTRUCCIONES_LIMA.pdf;jsessionid=94CC07BE656EF642CD9E6FAFA657B74C?sequence=1)

carece de albergue, descanso, intimidad, resguardo de su ser individual y familiar, etc.

En el marco de la liberalización de la economía y por estar inmerso en un modelo liberal en que el Estado deja como único regulador al mercado. Gónzales señala que, “en la Constitución de 1993 vigente, se eliminó todo rastro del derecho a la vivienda, en el entendido de que de esa forma el Estado Peruano se liberaba de sus obligaciones sociales, a efecto de centrarse en desarrollar la inversión, mejorar las condiciones de negocios, facilitar la entrada de capitales extranjeros; aun cuando los peruanos no tuviesen vivienda<sup>24</sup>”:

Cabe indicar que el Perú es Estado parte de una serie de tratados de derechos humanos que contemplan el derecho a la vivienda, el cual, tiene rango constitucional por virtud de la famosa cuarta disposición transitoria y final de la Constitución<sup>25</sup>, que incorpora todos los instrumentos de derechos humanos en el ordenamiento jurídico nacional. Por último, también hubiera bastado invocar la cláusula del bien común contemplado en el artículo 70<sup>26</sup> de la Constitución de 1993, que permite la intervención del legislador ordinario sobre el derecho de propiedad, ya sea para moldearlo, configurarlo, reglamentarlo, restringirlo y también extinguirlo cuando se produzcan hipótesis que atentan contra el interés general.

### **2.3.5. Necesidad de legislar sobre las construcciones informales en el Perú**

Como hemos visto en el acápite anterior la problemática y el deseo de tener una vivienda digna a un costo bajo, ha permitido que los pobladores de las zonas urbano marginales hacer uso de la autoconstrucción, lo que en muchos casos

---

<sup>24</sup>GONZALES BARRÓN, Gunther; *Derecho humano a la vivienda adecuada*; Revista Gaceta Constitucional N.º 41 (Mayo, 2011);p. 303.

<sup>25</sup>**Cuarta Disposición Transitoria y Final de la Constitución de 1993.**- Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

<sup>26</sup>**Constitución Peruana de 1993, Artículo 70º.**- Inviolabilidad del derecho de propiedad El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. **Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley.** A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

acarrea la inseguridad por no contar con la asesoría técnica profesional; advirtiéndose que el mismo se realiza con la finalidad de aprovechar al máximo los espacios, sin tener en cuenta parámetros regulados.

Las consecuencias de la autoconstrucción no planificada determinan si se puede o no habitar la vivienda. En relación a los riesgos de la autoconstrucción, Carlos Pérez, docente del programa académico de Arquitectura, quien presentó su investigación en el marco de las conferencias *"Research and Innovation Seminars"*, actividad que realizó la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Piura en fecha 13 de enero de 2016, señaló: *"Los problemas directos que se generan son la falta de iluminación, la mala ventilación, los espacios muy pequeños, el uso de materiales incorrectos. Además, existen riesgos en el sistema constructivo como colocar vigas o columnas donde no deben ir"*<sup>27</sup>.

Como observamos, hay profesionales de la construcción que arriban a la conclusión que la autoconstrucción dista de la vivienda digna que el Estado debe procurar o incentivar, como vemos en el desarrollo de la presente investigación los asentamientos humanos nacen como falta de respuesta del Estado de turno, luego como parte de ese proceso se desencadena que el 70% de las construcciones en las zonas urbano marginales son producto de la autoconstrucción y de esta modo se mantiene la falta de control del Estado, en tanto las normas solo se quedan en el ámbito del cumplimiento desconociendo el contexto, en que se produjeron, hasta hoy las normas legislativas dictadas para que los propietarios regularicen sus construcciones sin licencia, han tenido poca acogida, de una parte muchos de estos pobladores ni se dan por enterados de estas disposiciones y de otra parte esta regularización de obra tienen un costo que limita la posibilidad de regularización de su propiedad.

En el Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte integrante del derecho a un nivel de vida adecuada, realizada en atención a su visita al Perú del 03 al 15 de marzo de 2003, señala: "El Perú, por efecto de la pobreza endémica y la migración por la violencia política, sufre de asentamientos

---

<sup>27</sup>Conferencia *"La autoconstrucción planificada determina la vivienda habitable"* realizada el 13 de enero del 2016.

humanos en los cuales los pobres viven hacinados y en viviendas de mala calidad, sin seguridad por la tenencia, ni acceso a servicios. Por ejemplo, la falta de agua y saneamiento fue una preocupación constante de casi todas las comunidades visitadas. (...) Téngase en cuenta que las viviendas deficientes y las malas condiciones de vida, así como el desempleo, conducen a otros problemas sociales como la delincuencia, la prostitución, el abuso sexual, los niños de la calle y la propagación de enfermedades de transmisión sexual. (...) Ante ésta dramática situación, el Estado Peruano cuenta ahora con dos programas a grupos de distintos ingresos económicos: El programa MIVIVIENDA es un plan de financiación de viviendas orientado a la población de ingresos medios; mientras que TECHO PROPIO es un plan de subsidios orientado al sector de ingresos medios bajos o bajos (...) Sin embargo, esos programas son de atención focalizada y, además, tampoco llegan a la población de menores recursos o que vive en pobreza o pobreza extrema<sup>28</sup>".

En nuestro país existe una corriente de opinión política favorable a la restitución del artículo 10° de la Constitución de 1979, el cual reconocía el derecho a la vivienda, señalando que "es derecho de la familia contar con una vivienda decorosa". La vivienda es un espacio imprescindible para la vida personal y social del individuo, en donde éste proyecta gran parte de su intimidad. El derecho que ahora nos concierne alude al disfrute de una vivienda, pero no de cualquier tipo de vivienda sino de una que sea digna y adecuada, dos conceptos indeterminados y sujetos a la opinión social que exista en un cierto momento histórico.

En realidad no son conceptos jurídicos indeterminados que se puedan concretar cuando el aplicador del Derecho compruebe las circunstancias que rodean al supuesto de hecho sino que son conceptos imprecisos y vagos de talante más sociológico que jurídico-político<sup>29</sup>. De todos modos, da igual que sean conceptos

---

<sup>28</sup>ONU, Comisión de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari. E/CN.4/2004/48/Add.1 <http://documentslide.com/documents/informe-situacion-del-derecho-a-la-vivienda-2003-2006.html>

<sup>29</sup>FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, José Julio; *En torno al derecho a la vivienda como derecho social en el sistema social español*; Artículo online; p.4. Publicado en Revista Virtual: <http://www.uss.edu.pe/uss/RevistasVirtuales/ssias/ssias2/pdf/JoseJulioFernandez.pdf>



jurídicos indeterminados pues no se van a poder concretar en un caso real que un ciudadano, demandando al poder público, plantee a un juez se viabilice tal derecho, ya que la configuración del derecho a la vivienda como un derecho social elimina esta posibilidad de tutela judicial directa.

La vivienda será digna y adecuada si lo estima el poder público y si hay recursos que la permitan hacer digna y adecuada. Pero ello, claro está, no deja las manos absolutamente libres al poder público ya que éste con cierto tipo de actuaciones debe tender a la consecución de tales objetivos, valorando adecuación y “dignidad” de la vivienda desde un punto de vista sociológico, que no discrecionalmente. La especificación hermenéutica del precepto se hará con base en los significados que la conciencia de la comunidad atribuya en un momento dado y que el legislador y el aplicador tienen que manejar.

En otras palabras diremos que el Estado debe procurar una vivienda digna a sus ciudadanos en base al derecho constitucional y el derecho internacional por los diversos tratados que el Perú es parte, sin embargo, tenemos hasta aquí, que se han emitido propuestas que no han solucionado el problema de certificar como vivienda digna, a las construcciones hechas por medio de la autoconstrucción, sino que se traslada una responsabilidad compartida única y exclusivamente al propietario y nuevamente tendremos a un estado ausente a una realidad problemática causado por la falta de respuesta de este propio estado.

Azuela & Francois (1996) "dan cuenta de diversas formas de regularización de los asentamientos informales en distintas ciudades de Argentina, Brasil, México y Perú. Paradójicamente, los subsecuentes ejercicios de planeación urbana que intentan reproducir el orden urbano únicamente incorporan con estatus de ciudad a los asentamientos humanos regularizados, y omiten cualquier referencia a la urbanización informal, con lo que continúan condenando como no ciudad a las viviendas y barrios autoconstruidos por los más pobres<sup>30</sup>".

---

<sup>30</sup>AZUELA, Antonio & Tomas, FRANCOIS; *El acceso de los pobres al suelo urbano*. Editorial Centro de Estudios mexicanos y centroamericanos CEMCA – UNAM; México, 1996. Sumario: <http://books.openedition.org/cemca/903>

### **2.3.6. Regularización de Fábrica**

La Ley 26389, Ley de declaración y constatación de fábrica en terrenos urbanos y rústicos, publicado el 18 de noviembre de 1994, establecía un procedimiento de declaratoria de fábrica en vía de regularización, el mismo que se iniciaba con el informe técnico de un verificador, y continuaba con la presentación del formulario respectivo ante la municipalidad del distrito donde se ubicaba el predio, y ante la entidad pública o privada de seguridad social. En este caso se debía de constatar que el edificio respetase normas mínimas de urbanismo y zonificación, tales como los retiros reglamentarios, la altura de edificación, los establecimientos.

Las posterior Ley N.º 27157, sobre regularización de edificaciones publicada el 20 de Julio de 1999, que derogó a la anterior, se caracterizó por introducir un procedimiento temporal de convalidación de las edificaciones, pero reducido a una mínima expresión; para lo cual era suficiente el informe técnico elaborado por un verificador público o privado, ingeniero civil o arquitecto colegiado, que constate las características de la edificación y de ser el caso, de cada una de las secciones de propiedad exclusiva y propiedad común, además, debe acompañarse con planos de ubicación y distribución de cada una de las secciones de propiedad exclusiva y propiedad común (Artículo 25).

No obstante ello, el reglamento de la mencionada ley, aprobado por Decreto Supremo N°008-2000-MTC (Posteriormente se dictó el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley N.º 27157, aprobado por el Decreto Supremo N.º 035-2006-VIVIENDA), ha establecido en forma correcta que las construcciones deben reunir condiciones mínimas de edificabilidad, y encontrarse conformes, además con la normatividad urbanística, bajo responsabilidad del verificador en caso de fraude o falsedad.

La Ley N.º 27157, dictaminaba el procedimiento especialísimo y simplificado de regularización de edificaciones que regula el Título I de la norma. Por su parte la Ley 29090, Ley de habilitaciones y edificaciones, publicado el 25 de septiembre del 2007, derogó exclusivamente el Título II de la Ley N.º 27157, referido al

procedimiento ordinario de licencia, y declaratoria de fábrica, pero no se modificó el Título I.

En los primeros momentos de la vigencia de la Ley N.º 27157 se sostuvo apresuradamente que el Notario era el encargado de verificar las edificaciones, a esa conclusión se arribó luego de una lectura descuidada del artículo V de la Ley, en la cual se establece que el Notario certifica y verifica la documentación que se adjunta en el formulario registral. Nótese que la norma señala que el Notario verifica documentos, pero en ningún caso se le encarga la comprobación material de la construcción levantada sobre el predio, y la correspondiente descripción edificatoria y arquitectónica.

Por lo demás, el art. 25º de la Ley es bastante claro en señalar que en todos los casos de regularización de edificaciones, el INFORME TECNICO LO ELABORA EL VERIFICADOR, quien debe ser ingeniero civil o arquitecto colegiado. En dicho informe se constata las características de la edificación, debiendo, además, efectuarse los planos de ubicación y distribución. La presentación del informe técnico sirve para que este “verifique” los documentos (si están completos o si son suficientes, o no) y “certifique” la firma en el formulario registral (arts. 4º y 5º de la Ley).

Por si todavía existiesen dudas, el Reglamento ratificó esta postura en varios artículos, principalmente en el 9.1: *“El verificador responsable del trámite de regularización organiza la documentación que se acompaña al FOR y, bajo su responsabilidad, emite el informe técnico de verificación y declara que los planos que se adjuntan corresponden a la realidad física existente (...)”*. En el mismo sentido, se pronuncia el último párrafo del art. 2.1 de la Ley N° 27333, Complementaria de la Ley de Regularización de Edificaciones: *“Asimismo, en los caso que la Ley N°27157 exige intervención de un verificador, éste asume responsabilidad respecto de la veracidad de la información técnica que verifica así como su conformidad con las normas técnicas y urbanas correspondientes.”*

### **2.3.7. El Verificador Responsable**

El verificador es el profesional técnico que organiza y tramita el expediente de regularización de edificaciones; constata la existencia y características de la construcción, y verifica el cumplimiento de la normativa urbanística correspondiente. Necesariamente debe tratarse de un ingeniero civil o arquitecto colegiado, inscrito en el índice de verificadores a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP). El índice se encuentra regulado por el Reglamento de Verificadores del Registro de Predios, aprobado por Resolución N.º 188-2004-SUNARP/SN del 06 de mayo de 2004, y publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de mayo de 2004.

Cualquier profesional ingeniero civil o arquitecto que desee intervenir en los procedimientos de regularización sobre inmuebles, deberá inscribirse necesariamente en el índice de verificadores. Para dicha inscripción, el verificador deberá presentar copia certificada de su título profesional, certificado de habilitación profesional, comprobante de pago de los derechos correspondientes, y el registro de su firma, sellos, domicilio, datos de identidad personal, y compromiso de veracidad a través del formato que, para tal efecto, el Reglamento aprueba (art. 8 Reglamento). No obstante ello, este compromiso de veracidad NO ESTA PREVISTO en la Resolución N.º 188-2004-SUNARP/SN, la cual, en cambio, si aprueba el nuevo formato (vigente) de solicitud de inscripción en el índice de verificadores.

El índice de verificadores constituye un típico registro administrativo o archivo, por cuanto no da garantía de certeza o exactitud a la información allí contenida. Tiene carácter público a fin de asegurar que cualquier interesado pueda conocer mayores datos del profesional que se pretende contratar, o incluso demandarlo en caso que éste haya incurrido en responsabilidad (artículo 7.3, Reglamento de Verificadores del Registro de Predios); en tal sentido, el artículo 27º de la Resolución N.º 188-2004-SUNARP/SN señala que: *“El profesional inscrito en el índice de verificadores es responsable civil y penalmente de los daños y perjuicios que, por dolo o culpa, ocasione en el ejercicio de su función de verificador al interesado o terceros”*.

El mencionado Reglamento no precisa si una persona jurídica puede actuar en calidad de verificador. Pareciera que el legislador no considera idóneo que la actividad profesional se preste a través de una sociedad, ya que ésta como tal carece de título profesional y colegiación. La doctrina, sin embargo, ha rechazado hace tiempo este criterio sobre la base de los siguientes fundamentos:

“Mediante el establecimiento del primero (titulación) trata de asegurarse una cierta calidad profesional del sujeto que presta el servicio. Pero ello no significa que esa calidad haya de predicarse del centro de imputación (persona jurídica), sino de las personas que según las reglas societarias (o, en su caso, civiles o laborales) hayan de ejecutar el encargo.

Puede decirse por ello que la finalidad perseguida por la Ley se cumple sobradamente siempre que las prestaciones profesionales que se imputan a la sociedad se desarrollen materialmente por profesionales habilitados, como siempre se ha entendido que debía ser. Mediante el requisito de la colegiación trata de asegurarse el sometimiento de los prestadores de servicios profesionales a la disciplina deontológica y corporativa. Pero para que la sociedad como tal quede sujeta a dicha disciplina no es menester su colegiación como profesional. Basta con que se hallen colegiados quienes la integran como administradores y como socios<sup>31</sup>”.

Ésta omisión constituye indudablemente un error, por cuanto las sociedades profesionales actúan normalmente en el mismo ámbito del que corresponde a los profesionales liberales.

El verificador responsable puede ser a su vez privado o público. Es privado, cuando su función como profesional independientemente en forma personal y directa. También deberán encontrarse incluidas las sociedades privadas de profesionales. Es público, en cambio cuando el verificador ejerce su función como consultor, empleado o contratista de algún organismo público que, por

---

<sup>31</sup>GONZÁLES BARRÓN, Gunther; *Derecho Urbanístico*; Tomo II; Ediciones Legales; Lima, 2013; p. 1034.

mandato de la Ley, intervenga en el trámite de regularización (artículo 7.1, Reglamento). A estos últimos también se les denomina “Verificadores ad hoc” (art. 4 Res. 188-2004-SUNARP/SN).

La función principal del verificador es constatar la realidad física del predio objeto de regularización, para lo cual emite un informe técnico que abarca las siguientes variables (art. 12 Reglamento):

- Comprobar la ubicación, el área, los linderos y las medidas perimétricas del terreno.
- Constatar las características físicas de la edificación levantada sobre el terreno, esto es, las características arquitectónicas, estructurales y de instalaciones.
- Evaluar el cumplimiento de la normativa urbanística (zonificación, índice de usos compatibles y densidades) y de la normativas edificatoria (coeficiente de edificación, altura, porcentaje mínimo de área libre, retiros, índice de estacionamientos, etc.). En caso de advertirse alguna infracción a esta normativa, el verificador emitirá el informe con las respectivas observaciones.

Esta función verificadora da como resultado la emisión de un informe técnico y planos sustentatorios (art. 25° Ley 27157), los mismos que se encuentran amparados por una presunción de veracidad, y de la cual es enteramente responsable el verificador (art. 14 Reglamento).

La obligación principal del verificador es comprobar la construcción materia de regularización, de acuerdo con los principios de veracidad y exactitud. Cualquier incumplimiento a este deber legal y contractual de veracidad, le puede acarrear, según la hipótesis, responsabilidad en el ámbito profesional, administrativo, civil y penal. El Reglamento prevé distintos supuestos de faltas leves y graves en que puede incurrir el verificador en ejercicio de su función.

Entre las faltas graves se encuentran proporcionar intencionalmente datos falsos o presentar documentación fraguada, omitir en el informe técnico las

observaciones no subsanables, y ejercer la función a pesar de encontrarse suspendido o cancelado del índice (art. 17).

Entre las faltas leves se menciona: ejercer funciones fuera del ámbito que le corresponde, omitir en el informe técnico las observaciones subsanables, incurrir en error involuntario en el llenado de los datos del formulario registral, e incumplir cualquiera de los procedimientos estipulados en el Reglamento (art. 16). Por último, se ha previsto una clausula general que abarca cualquier infracción en que pueda incurrir el verificador. Así pues, el art. 16, inciso d), establece como falta leve, *“incumplir los procedimientos estipulados en el presente Reglamento”*. Si bien de esta manera se puede resolver cualquier situación conflictiva que no haya sido prevista expresamente, sin embargo, esta disposición reglamentaria es de dudosa legalidad, ya que parece infringir el principio de tipicidad de las infracciones contenido en el art. 230.4 de la Ley 27444, referido al procedimiento administrativo sancionador.

Por otro lado, la norma reglamentaria precisa que el verificador no es responsable del proceso constructivo ni de la estabilidad estructural de la edificación.

Una función auxiliar que cumple el verificador es preparar el expediente que se presenta ante el Notario, acompañado del formulario registral: *“El FOR, acompañado de la documentación correspondiente, es presentado por el verificador responsable ante el notario competente”* (Art. 29, Reglamento).

El verificador es un profesional que ejerce de manera independiente, pero, en este caso, asume una labor de colaboración con un órgano estatal por vía de delegación de funciones. Se trata, pues, de un profesional liberal que ejerce en el ámbito privado una función pública por delegación. Así lo ratifica una norma expresa: *“Asimismo, en los casos que la Ley N° 27157 exige la intervención de un verificador, éste asume responsabilidad respecto a la veracidad de la información técnico que verifica así como su conformidad con las normas técnicas y urbanas correspondientes”* (art. 2.1, in fine, Ley 27333). En efecto, esta responsabilidad que impone la Ley genera la obligación de actuar con

VERACIDAD respecto a la información técnica constatada, así como con CONOCIMIENTO respecto a la aplicación de las normas urbanísticas y edificatorias que correspondan<sup>32</sup>.

En tal sentido, el verificador se encuentra sujeto a una responsabilidad de tipo administrativo, pudiendo ser sancionado por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos con suspensión temporal no menos de quince días, ni mayor de seis meses cuando la falta es leve; y cancelación en el índice de verificaciones si la falta es grave, o a la tercera suspensión por falta leve (art. 15, Reglamento).

Asimismo, el Registro podrá formular denuncia penal cuando el verificador cometa delito en el ejercicio de su función, pudiéndosele imponer –en caso de ser condenado- la sanción de inhabilitación temporal o definitiva en el ejercicio profesional. Esta sanción de contenido penal no tiene apoyo constitucional, por cuanto las penas en el ámbito del derecho criminal (incluyendo la inhabilitación) solamente se establecen por mandato de la Ley (principio de legalidad contenido en el art. 2, inciso 22, literal d, Constitución de 1993; art. 2 Título Preliminar, Código Penal), y no en mérito de una norma reglamentaria.

Las sanciones son impuestas en primera instancia por el jefe de la Zona Registral correspondiente, pudiendo conocer en grado de apelación el Directorio de la Superintendencia de los Registros Públicos, con lo cual queda agotada la vía administrativa (art. 18). El afectado puede recurrir a la vía judicial por medio del proceso contencioso administrativo o por amparo si hay violación de un derecho fundamental.

#### **2.3.8. Tramitación del expediente de regularización de fábrica - Ley 27157:**

El expediente de regularización de edificaciones tiene como objetivo preparar la inscripción registral de una edificación o construcción realizada antes del 21 de julio de 1999, sin contar con la respectiva licencia de construcción y/o

---

<sup>32</sup>GONZALES BARRÓN, Gunther; op. cit. p. 1033



conformidad de obra; y que, por tanto carece de declaratoria de fábrica (art. 1 Ley 27157, art. 3 Reglamento). Se trata, por tanto, de regularizar edificaciones clandestinas no autorizadas, siempre que cumplan en forma mínima con la normativa municipal o urbanística correspondiente.

La Ley no consideró que la regularización de edificación abarcara los supuestos de remodelación, ampliación, modificación, reparación o demolición de fábrica. No obstante, un sano criterio interpretativo aconsejaba incluir dichos casos en el ámbito excepcional de la Ley, en tanto si se permite regularizar el supuesto mayor (construcción nueva), también debe permitirse los supuestos menores o análogos (modificación de construcción o demolición). El Reglamento ha precisado que todos estos supuestos se encuentran incluidos dentro del ámbito de la Ley de Regularización de Edificaciones (arts. 3, 27, 28).

El Verificador Responsable es el encargado de organizar y preparar el expediente de regularización de edificaciones, para lo cual deberá constatar la existencia y características de la edificación, el cumplimiento de las normas y parámetros urbanísticos y edificatorios, y levantar los planos que se adjuntan al expediente y que deben corresponder a la realidad física del terreno y de la edificación. Para este efecto, emite el informe técnico de verificación, cuyo formato ha sido aprobado por el Reglamento.

El informe técnico de verificación contiene la constatación de la ubicación, área, linderos y medidas perimétricas de terreno; el cumplimiento de los parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables al predio, las características arquitectónicas, estructurales y de las instalaciones; y de ser el caso, la identificación de las secciones de propiedad exclusiva y sus áreas (art. 12, Reglamento).

Adicionalmente, el verificador deberá preparar un plano de localización y ubicación a escala 1/500, con un esquema de localización referido a vías principales o lugares públicos notables; un cuadro de áreas techada, libre y de terreno; y finalmente, un cuadro normativo donde se compara con los índices

edificatorios del certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios, con los de la edificación proyectada.

Si bien la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N.º 27972, no establece explícitamente competencia sobre el control urbano, sin embargo queda implícita en los siguientes artículos<sup>46º</sup> Sanciones, 49º Clausura, decomiso y demolición, Art. 74º y art. 79º Organización espacios y usos del suelo.

### **2.3.9. La informalidad afecta la garantía jurídica de las edificaciones**

La seguridad constituye uno de los fines generales del Derecho. La relación existente entre seguridad, justicia y Derecho ha sido enfocada desde diversas perspectivas. En este contexto, surge la seguridad jurídica. Para Alzamora Valdez, es "sentido de estabilidad que ofrece al individuo la sociedad al apreciar su conducta"<sup>33</sup>.

Por su parte, Díez-Picazo define la seguridad jurídica como la asequibilidad, conocimiento y certidumbre del sistema normativo aplicable a un caso o a una situación determinada, de tal manera que se puedan predecir o pronosticar, con algunos fundamentos, los resultados o las consecuencias que de la situación puedan derivar<sup>34</sup>.

Balarezo Forttini define la seguridad jurídica como el conocimiento que cada uno tiene sobre las consecuencias de cualquier acto realizado, los efectos de una norma o los límites de su esfera de actuación<sup>35</sup>.

Por nuestra parte, definimos la seguridad jurídica como la certeza que deben tener los miembros de una sociedad de que el sistema jurídico que regula sus

---

<sup>33</sup>ALZAMORA VALDEZ, Mario; *Introducción a la Ciencia del Derecho*; Décima Edición. Editorial y Distribuidora de Libros S.A. Lima – Perú. 1987. p. 297-298.

<sup>34</sup>DÍEZ-PICAZO, Luis; *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*; Volumen Primero; Introducción; Teoría del Contrato; Quinta Edición. Editorial Civitas. Madrid – España. 1996. p. 53.

<sup>35</sup>BALAREZO FORTTINI, Juan Ramón; *La publicidad registral como mecanismos de seguridad jurídica. Concepto y Características. Presunción de conocimiento y producción de efectos jurídicos*; Artículo publicado en "Derecho Registral". Primeras Jornadas Preparatorias del Primer Congreso Nacional de Derecho Registral. Segunda Edición. Gaceta Jurídica Editores. Lima – Perú; Noviembre – 1998; p.47.

relaciones va a proteger eficazmente sus derechos, o que su conflicto de intereses o incertidumbre jurídica pueden resolverse con cierto grado de predictibilidad.

Calderón, entre otros, distinguía en el Perú la urbanización informal o irregular de la ilegal, la primera fue aprobada por la autoridad, pero no se ejecuta completamente de acuerdo al marco jurídico; y la segunda, transgrede las normas jurídicas. El citado consultor jurídico, considera que es el momento para que Perú ensaye otras opciones que consideren un mayor subsidio en vivienda para los sectores de menores ingresos (hoy orientado hacia la clase media en tres veces más); declaratorias de desarrollo prioritario en zonas de expansión que combatan la especulación de propietarios patrimoniales; mayor participación de las municipalidades en control y programas de vivienda y acceso al suelo<sup>36</sup>.

Delgadillo, señala “los asentamientos humanos irregulares son un fenómeno urbano de múltiples dimensiones que ponen en evidencia la ineficacia del orden urbano establecido por la ciudad. En sentido inverso, los llamados asentamientos humanos irregulares no solo no respetan las normas urbanas consignadas, sino que desafían los castigos establecidos por la violación del marco jurídico establecido. Aquí, conviene señalar dos cosas: 1) que la irregularidad de estos asentamientos humanos no es un asunto exclusivo de los pobres, pues las clases medias y altas también urbanizan territorios prohibidos. 2) la irregularidad urbana se realiza a través de un conjunto de transacciones capitalistas: en muchos casos los propósitos de la población no son el lucro, sino la producción de valores de uso; aunque en otros casos se trata de negocios a través de los que fraccionadores ilegales, en contubernio con algunos funcionarios públicos, realizan negocios privados, y personas de bajos y medianos ingresos incrementan su patrimonio inmueble<sup>37</sup>”.

---

<sup>36</sup>CALDERÓN, Julio; *Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú*; Artículo online publicado en la Revista EURE Volumen 41, N.º 122, Enero-2015, p. 44. <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v41n122/art02.pdf>

<sup>37</sup>DELGADILLO, Víctor; *Ciudades iletradas: orden urbano y asentamientos populares irregulares en la ciudad de México*. Artículo online publicado en Revista Territorios, N.º 35, Bogotá, Julio/Diciembre- 2016; p. 81-99. Doi: [dx.doi.org/10.12804/territ35.2016.04](https://doi.org/10.12804/territ35.2016.04)

En el transcurso de la historia, el Estado ha tenido una relación ambigua frente a los asentamientos humanos irregulares que desafían el orden urbano. La política más conocida y frecuente ha sido la tolerancia y permisividad. Esta política pública, por falta de capacidad económica y/o política, permite que la urbanización clandestina se desarrolle y crezca a pesar de estar penalizada.

Aquí también intervienen las prácticas clientelistas tanto del gobierno como de la población, los cambios de las autoridades, la no continuidad en las políticas públicas, las presiones políticas, la multiplicidad de autoridades con competencia en el territorio, así como la falta de presupuesto público que implicaría la reubicación de cientos de familias.

Hernando De Soto en el Capítulo I de su libro “El Misterio del Capital” señala que, “los habitantes pobres de estos países (tercer mundo – Perú), la gran mayoría sí tiene cosas, pero la mayoría de ellos no cuenta con los medios de representar su propiedad y crear capital. Tienen casas pero no títulos, cosechas pero no certificados de propiedad, negocios pero no escrituras de constitución ni acciones que permitan a sus activos llevar una vida paralela en el mundo del capital. La falta de estas representaciones esenciales explica por qué personas que se han adaptado a todo otro invento occidental, desde el bolígrafo hasta el reactor nuclear, no han podido producir capital suficiente para hacer funcionar su capitalismo local. Este es el misterio del capital<sup>38</sup>”.

Y en relación a los beneficios de la formalidad, el citado economista considera que, cualquier activo cuyos aspectos económicos y sociales no están fijados en un sistema de propiedad formal es sumamente difícil de mover en el mercado. ¿Cómo controlar las enormes cantidades de activos que cambian de manos en una economía moderna de mercado si no es mediante un proceso de propiedad formal?

---

<sup>38</sup>DE SOTO, Hernando; *El Misterio del capital*; Editorial Sudamericana 2001. Resumen del Capítulo I: Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo; Versión online en <http://www.ild.org.pe/books/the-mystery-of-capital-versions/the-mystery-of-capital-all-versions/el-misterio-del-capital-capitulo-1>

Sin ese sistema, cualquier compraventa de un activo, digamos de una propiedad inmueble, exigiría un enorme esfuerzo, comenzando por la determinación de los elementos básicos de la transacción: ¿Es el vendedor dueño del inmueble y tiene derecho a transferirlo? ¿Puede comprometerlo o empeñarlo? ¿Será aceptado el nuevo propietario como tal por quienes hacen efectivos los derechos de propiedad? ¿Cuáles son los medios de los que se dispone para excluir a otros reclamantes? A esto se debe que fuera de Occidente la mayor parte del intercambio comercial de activos se circunscriba a círculos locales de amigos y conocidos.

El principal problema de los países en desarrollo y de los que fueron comunistas no es la falta de espíritu empresarial: en los últimos 40 años los pobres han acumulado millones de millones de dólares en bienes raíces. **De lo que carecen los pobres es de un fácil acceso a los mecanismos de propiedad que les permita aprovechar legalmente el potencial económico de sus activos** para producir, afianzar o garantizar mayor valor en un mercado de nuevas dimensiones<sup>39</sup>.

Aliaga Huaripata, señala que, el Reglamento de inscripciones del Registro de Predios forma parte del proceso de unificación de los registros inmobiliarios que formalmente se inició en nuestro país con la dación de la Ley N° 27755, mediante la cual se creó el Registro de Predios a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos<sup>40</sup>.

De acuerdo al artículo 2 de la referida Ley, el Registro de Predios es de ámbito nacional y comprende al Registro de Propiedad Inmueble, Registro Predial Urbano y la Sección Especial de Predios Rurales; registros que en su momento

---

<sup>39</sup>DE SOTO, Hernando; op. cit. *Capítulo III: ¿Por qué la génesis del capital se ha convertido en un misterio semejante? ¿Y por qué las naciones ricas del mundo no explicaron a otras naciones cuán indispensable es la propiedad formal para la formación del capital?*. Versión online: <http://www.ild.org.pe/books/the-mystery-of-capital-versions/the-mystery-of-capital-all-versions/el-misterio-del-capital-capitulo-3>

<sup>40</sup>ALIAGA HUARIPATA, Luís. *Publicidad Registral: A propósito de su regulación y problemática actual*. Artículo publicado en Asociación de Estudios de Derecho Privado. Marzo 2006. Lima Perú. [www.aedp.com.pe](http://www.aedp.com.pe).

fueron creados, administrados y sujetos a procedimientos registrales distintos, pese a su misma naturaleza inmobiliaria que aconsejaba un tratamiento común.

La propiedad informal en el Perú es un tema que durante muchos años fue incluso desdeñado, Martínez Coco y García Montúfar señalan que, fue un tema que por más de quince o veinte años estuvo en manos de los Municipios Provinciales, regresó en algún momento a algunas instituciones del Poder Ejecutivo, para nuevamente asignarse esta responsabilidad a los Municipios; sin embargo, lo único que se constató a lo largo de los últimos treinta años es que el crecimiento de la propiedad informal se producía permanentemente sin que hubiera una solución específica para hacer que cada uno de los pobladores de los asentamientos humanos y de las cooperativas y asociaciones de vivienda pudieran contar con un título de propiedad válido. Esto obligaba a los pobladores a seguir largos, costosos y complicados procedimientos, y que obligó a crear la figura de la inscripción de la posesión<sup>41</sup>.

Frente a ésta realidad se creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal COFOPRI, con el propósito de que aquel sea el organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprensiva y rápida un programa de formalización de la propiedad predial y su mantenimiento dentro de la formalidad, a nivel nacional, centralizando las competencias y atribuciones al respecto<sup>42</sup>.

Se dotó a la COFOPRI de un pliego presupuestal propio con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera, y se estableció que su alta dirección reporte directamente al Presidente de la República. Se buscó así que la entidad gozara de la estructura necesaria para implementar un Programa Nacional de Formalización de la Propiedad que se ejecutó en el país con buenos resultados. El procedimiento de formalización a cargo de COFOPRI ha simplificado el proceso de saneamiento físico – legal, lo que permite otorgar un

---

<sup>41</sup>MARTINEZ COCO, Elvira y GARCÍA-MONTUFAR SARMIENTO, Guillermo; *La formalización de la propiedad predial*. Temas de Derecho Registral, Tomo III, Sunarp, Palestra Editores S.R.L., Lima, 2000 p. 135.

<sup>42</sup>Artículo 2º del Decreto Legislativo Número 803

título de propiedad en un tiempo muchísimo menor al del derogado proceso municipal.

Para Jiménez Saavedra, a partir de la década de los 80 estudios de organizaciones privadas han generado en nuestro país la creación de instituciones dedicadas exclusivamente a la tarea de formalización o saneamiento de la propiedad en nuestro país.

Así, desde 1988 se crea lo que actualmente se conoce como el Registro Predial que comprende tanto el registro de pueblos jóvenes, urbanizaciones populares y el registro de predios rurales (D. Leg. 495 y 496). La formalización de la propiedad, tanto urbana como rural, se viene realizando a través de organizaciones públicas como COFOPRI (propiedad urbana) y PETT (propiedad rural) quienes se encargan del saneamiento documental de la propiedad para su posterior inscripción en el registro público correspondiente, concluyendo de esta manera lo que se llama formalización de la propiedad<sup>43</sup>.

Debemos de separar, claramente la informalidad de propiedad y la informalidad de la construcción, de una parte ha existido un esfuerzo por parte del gobierno en formalizar la propiedad mediante COFOPRI; sin embargo, contando con título de propiedad inscrito en Registros Públicos, nos encontramos que las nuevas edificaciones o ampliaciones de la propiedad, no son registradas ni reciben el asesoramiento necesario para una construcción que cumpla con las exigencias técnicas que están aprobadas, la acción de fiscalización por parte de los municipios es limitada, lo que contribuye a la informalidad.

La inyección de capital en el sector construcción lejos de fomentar la formalidad a nivel nacional ha generado ampliar o construir sin tomar en cuenta las disposiciones vigentes. Tenemos de una parte las inversiones de inmobiliarias de envergadura a las cuales se les exige el cumplimiento de las normas antes de

---

<sup>43</sup>JIMÉNEZ SAAVEDRA, Hildebrando; *La formalización de la propiedad inmueble en el Sistema Jurídico Peruano*. Artículo online publicado en la Revista Derecho y Cambio Social: [www.derechoycambiosocial.com/rjc/REVISTA4/formalizar.htm](http://www.derechoycambiosocial.com/rjc/REVISTA4/formalizar.htm)

otorgar licencia de construcción; no obstante, un sector de la población hacen caso omiso a cualquier disposición en este sentido.

En pocas palabras, los ejecutores de un proyecto de habilitación urbana o de edificación requieren que las reglas de juego aplicables a su proyecto sean claras, concretas y se mantengan aplicables no solo desde el inicio de las obras hasta su respectiva conclusión, sino desde el momento mismo en que deciden interesarse por un determinado terreno y empiezan a bosquejar el planeamiento técnico, legal y financiero de dicho proyecto.

Es decir, requieren razonablemente que se les garantice una seguridad o estabilidad jurídica respecto al futuro proyecto. Precisamente, por ello, nuestra normativa urbanística vigente permite que se pueda solicitar ante la administración pública la emisión de ciertos actos administrativos que otorgan dicha seguridad jurídica a quienes buscan emprender la travesía de llevar adelante una obra inmobiliaria. Dentro de tales actos, se suele mencionar a las licencias (ya sea de habilitación urbana o edificación) y a la resolución aprobatoria del anteproyecto en consulta; sin embargo, estos no son los únicos mecanismos por los cuales todo inversionista, promotor o desarrollador inmobiliario puede adquirir la ansiada seguridad o estabilidad jurídica para llevar a cabo sus proyectos urbanos.

En nuestra regulación urbanística vigente también existen otros actos de la administración pública, que si bien no constituyen un pronunciamiento autoritativo por parte de los gobiernos locales para dar inicio la ejecución de un proyecto de orden inmobiliario (licencia de habilitación o de edificación), ni una aprobación del bosquejo técnico de la obra (aprobación del anteproyecto), sí otorgan la seguridad invocada (y necesitada) por los administrados. Específicamente, se trata del Certificado de Zonificación y Vías, y al Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios, ambos regulados por la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones - Ley 29090 (en adelante, la “Ley”), y su actual Reglamento - Decreto Supremo 008-2013-Vivienda (en adelante, el “Reglamento”).



Para Medina, “el derecho urbanístico puede definirse como la disciplina del derecho que regula el ordenamiento y gobierno del suelo, con fines de la generación y desarrollo de espacios habitables para el ser humano<sup>44</sup>. De allí que Parada considera que, el derecho urbanístico se encuentra constituido por el conjunto de normas referidas a los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través la urbanización y edificación<sup>45</sup>”.

Dentro de los principales aspectos que forman parte del contenido esencial de esta disciplina, se encuentran la planificación del desarrollo urbano de las ciudades, la regulación de los estatus jurídicos del suelo y las limitaciones al derecho de propiedad predial. Pese a ello, tradicionalmente en nuestro país no se ha prestado hasta la fecha la suficiente atención a la importancia que tiene el derecho urbanístico como instrumento regulador para un progreso ordenado de nuestras ciudades y demás áreas urbanas<sup>46</sup>.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con la Constitución Política del Perú<sup>47</sup> actualmente son los gobiernos locales, quienes son responsables de planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y acondicionamiento territorial; de ahí que la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N.º 27972<sup>48</sup> establezca que son los gobiernos locales los encargados de la organización del espacio físico y uso del suelo en nuestro país. Dicha labor es realizada mediante la aprobación de los instrumentos provinciales y locales de ordenación urbana<sup>49</sup> los que son

---

<sup>44</sup>MEDINA DE LEMUS, Manuel; *Derecho Urbanístico*; Editorial JM Bosch, Barcelona, 1999; p. 12

<sup>45</sup>PARADA, Ramón; *Derecho Administrativo*. Tomo III; Editorial Marcial Pons; Madrid, 2004; p. 298

<sup>46</sup>Por ejemplo, es lamentable que hasta la fecha nuestro ordenamiento jurídico no cuente con una norma de rango legal que regule los principios y detalle las bases rectoras de las instituciones del derecho urbanístico en nuestro país. Por lo pronto, el proyecto de la Ley General de Desarrollo Urbano no ha captado hasta la fecha la atención de nuestros legisladores.

<sup>47</sup>**Constitución Política de 1993, Artículo 195 inciso 6:** Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para: [...] 6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

<sup>48</sup>Ley Orgánica de Municipalidades, Artículo 79.

<sup>49</sup>Tales como los Planes de Acondicionamiento Territorial, los Planes de Desarrollo Urbano (o Metropolitano), los Planeamientos Integrales, entre otros, regulados por el Reglamento de

desarrollados a través de sus ordenanzas y decretos de alcaldía, y que se hacen valer a través de los actos administrativos (resoluciones municipales) mediante los cuales se autoriza, regula o prohíbe los proyectos inmobiliarios (proyectos de habilitación urbana o proyectos de edificación) elaborados por los administrados para su pretendida ejecución dentro de una determinada circunscripción territorial.

### 2.3.10. Aplicación de la Ley 30494

El pasado 2 de agosto se promulgo, la referida ley; cabe indicar que este proyecto fue presentado por el congresista Carlos Bruce, ligado a la construcción y a la inversión inmobiliaria, el espíritu de la presente Ley es acelerar los procesos de construcción, limitando la acción municipal de fiscalización.

Entre los principales cambios se encuentran las modalidades para el proceso de obtención de licencias:

- **Modalidad A** para la aprobación automática con firma de profesionales;
- **Modalidad B** para la aprobación de proyecto con evaluación de la municipalidad o los revisores urbanos;
- **Modalidad C y D** para aprobar proyectos con evaluación de la comisión técnica o por los revisores urbanos.

Por otro lado, la **vigencia de las licencias** se sujetó a 36 meses, prorrogables hasta por 12 meses calendario por única vez. La solicitud de prórroga deberá hacerse dentro de los 30 días calendarios anteriores al vencimiento de la licencia otorgada. Esta no tendrá un costo adicional.

Otro importante cambio se da en el artículo 3, el cual presenta una lista de definiciones. Los nuevos términos de mayor trascendencia son: **Independización o Parcelación de Terreno Rústico; Subdivisión de Predio Urbano; Planeamiento Integral; y Conformidad de Obra y Declaratoria de Edificación Anticipada**. Asimismo, el término de **Edificación** es actualizado y definido como el *“Resultado de construir una obra sobre un*

---

Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano actualmente vigente (Decreto Supremo 004-2011-Vivienda).

*predio, que cuente como mínimo con proyecto de habilitación urbana aprobado; y, cuyo destino es albergar al hombre en el desarrollo de sus actividades. Comprende las instalaciones fijas y complementarias adscritas a ella.”*

Además, con esta nueva norma, las **Comisiones Técnicas** emitirán dictámenes para las modalidades C y D, los cuales serán vinculantes y tendrán la función de otorgar o no la autorización o licencia de habilitación urbana y edificación.

Cabe resaltar que, las Comisiones Técnicas anteriormente estaban conformadas por cuatro profesionales representantes de: la Municipalidad correspondiente, el Colegio de Arquitectos del Perú (CAP), el Colegio de Ingenieros del Perú (CIP) y la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO). Con la promulgación de la ley en cuestión se añaden a estos los representantes de las Entidades Prestadoras de Servicios Públicos.

Por último, esta norma califica a todo requerimiento o requisito adicional no estipulado en la ley o su reglamento como “barrera burocrática ilegal”. Es así que, de existir discrepancias respecto a procedimientos administrativos, el orden de prelación para su aplicación es el siguiente: 1) La Ley N° 29090; 2) Los reglamentos de la Ley N° 29090; 3) Las normas de carácter nacional; 4) Las normas de carácter local provincial; 5) Las normas de carácter local distrital.

Por su parte, el Colegio Profesional de Ingenieros (CIP)<sup>50</sup> se ha pronunciado al respecto denotando su preocupación, refiriéndose que es un exceso liberal dado que los “revisores urbanos” no serán fiscalizados al momento de presentar el informe a la municipalidad, por lo que podrían incumplir normas o parámetros, con lo que no existiría garantía de seguridad y calidad de las futuras construcciones.

Lo anterior no solo pone en riesgo constante la integridad de las familias que ocupen dichos inmuebles, sino también sus patrimonios, el crecimiento ordenado y la conservación del patrimonio cultural, “ya que la licencia municipal de obra

---

<sup>50</sup>Pronunciamiento del Colegio de Ingenieros en artículo publicado en el Diario Uno de fecha 04 de agosto de 2016. Versión online: <http://diariouno.pe/2016/08/04/preocupacion-por-nueva-ley/>

deberá ser entregada en forma inmediata y obligatoria”, señala el comunicado del Colegio de Ingenieros del Perú.

En tal sentido, el CIP dice que resulta preocupante el potencial riesgo que pueda existir en una edificación construida con un proyecto aprobado por revisores urbanos, puesto que como sostiene el citado colegio profesional, resulta sumamente difícil equiparar un informe de revisor urbano con un dictamen de la comisión técnica, tanto desde el aspecto cuantitativo como cualitativo.

El mencionado Colegio Profesional advierte que si lo que se busca es dar celeridad a los trámites para la obtención de la licencia municipal, esto no debería afectar la seguridad de las futuras construcciones a la que toda persona tiene derecho. Además, advirtió que quienes han propuesto la nueva ley parecen desconocer que cuando existe retraso en la aprobación de una nueva obra no se debe a trabas burocráticas, sino a que algunas constructoras, inmobiliarias o administrados en general presentan proyectos deficientes que al no cumplir con la normativa técnica vigente son observados y no pueden ser aprobados hasta que se levanten las deficiencias anotadas.

Una de las modificaciones de dicha norma establece que las edificaciones que hayan sido ejecutadas sin licencia o que no tengan conformidad de obra después del 20 de julio de 1999 hasta la publicación de la Ley N.º 29090, Ley de regulación de las habilitaciones urbanas y de edificaciones, pueden ser regularizadas hasta el 26 de setiembre del 2017.

Luego de esa fecha, queda en potestad de las municipalidades correspondientes establecer programas de regularización y/o incentivos a fin de normalizar las edificaciones existentes y actualizar el registro predial.

Sobre la Verificación Técnica del 100% de las obras, dispone la acreditación y categorización de los Inspectores Municipales; la implementación del Registro de Inspectores que apoyará a las municipalidades que no cuenten con recursos humanos capacitados; y la posibilidad de que empresas supervisoras privadas ejerzan la función de verificación técnica. Además, establece pagos adecuados a quienes ejercen la labor de inspección de obras y fortalece el rol de los colegios

profesionales en la acreditación, monitoreo y fiscalización del ejercicio profesional de revisores urbanos e inspectores municipales de obras.

En lo que atañe directamente a nuestro tema, diremos que la excesiva liberalidad por facilitar la construcción puede seguir poniendo en riesgo la integridad de los conciudadanos por estar habitando edificaciones que no reúnan las normas técnicas vigentes por los colegios profesionales, existiendo un doble discurso en la dación de la Ley N.º 30494; por un lado, en nombre de la celeridad de los procesos de obtención de licencia, se habla de que la licencia es de carácter automático, pudiendo hacer las modificaciones en el proceso de la construcción; y, de otro parte, con respecto a las construcciones que carecen de declaratoria de fábrica se les otorga un plazo perentorio y se dice que de no cumplir con las normas técnicas podrán ser demolidos, haciendo uso de su facultad coactiva, así lo establece el Art. 30 de la mencionada ley.

Si bien es cierto el Estado debe de garantizar la seguridad jurídica de la construcción y el cumplimiento irrestricto de las normas técnicas en aras de la seguridad y el bien común de sus gobernados. La acción coercitiva de no regularizar, responde necesariamente a que las habilitaciones otorgadas por el Estado jamás han respondido a aspectos técnicos, de seguridad urbanística, sino solo a situaciones coyunturales políticas, habiéndose entregado espacios para vivienda en lugares que no cumplen con el aspecto básico para iniciar una construcción segura, como en laderas, en arenales, cerca de quebradas, las cuales tienen derecho posesionario del propio Estado; sin embargo, cuando construyen por medio de autoconstrucción, están desprotegidos ante la ley.

Esta situación de la autoconstrucción es algo que se repite en todo Latinoamérica sin embargo el tratamiento frente a la demolición de viviendas que no reúnen los requisitos de seguridad, son tratados asumiendo el compromiso el estado de la vivienda digna.

#### **2.3.11. Procedimiento administrativo en el caso de desalojos o demoliciones en zonas urbano marginal**

Debemos de esclarecer que la autoconstrucción ha devenido, como consecuencia de la titularidad otorgada solo con criterio político y no técnico, con el reconocimiento de vivienda en zonas, en donde la construcción, no se puede dar cumpliendo los parámetros establecidos como el caso del cerro el Pino, la zona de lomo de corvina, o Sarita Colonia en el Callao que es un humedal para citar ejemplos emblemáticos.

Es cierto la acción coactiva del estado la demolición, pero esta personas deben ser reubicadas como se realiza en otros lugares, aquí mostramos el tratamiento que se realiza en casos similares en América latina.

### **2.3.12. La vivienda informal en Latinoamérica**

El derecho a la vivienda no está expresamente protegido en el continente americano más que mediante el reconocimiento del derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, contenido en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador que complementa la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, el desarrollo progresivo consagrado en el artículo 26 de dicha Convención, y lo dispuesto por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XI en cuanto a que toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad<sup>51</sup>.

Partiendo de la definición de la ONU de Hábitat, una de las varias condiciones críticas en la definición de “vivienda adecuada” es la seguridad de tenencia. Tanto en situaciones de incertidumbre política, como en casos judicializados, la seguridad de tenencia, como un derecho humano, apunta a que “la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad (...)”

---

<sup>51</sup>*Derecho a una Vivienda Digna en Latinoamérica*; Análisis Normativo y Jurisprudencial; Fundación Thomson Reuters; p.12. Versión online: <http://www.trust.org/contentAsset/raw-data/d54c4446-8a0c-4000-b30e-3672a1f52dd0/file>

que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas”<sup>52</sup>.

En situaciones de asentamientos informales, la seguridad de tenencia como parte de la definición de vivienda adecuada es crítica para salvaguardar los derechos civiles, políticos y económicos de familias enteras en situación precaria ante la ley o fuerzas de seguridad.

En este sentido, cabe destacar el Informe de la Relatora Especial sobre vivienda adecuada del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En su informe del año 2013, Raquel Rolnik, de Brasil, señaló que la crisis mundial de inseguridad de la tenencia era un problema que merecía atención específica por parte de la ONU. Partiendo de consultas activas con estados miembros de la ONU, la Relatora Especial abocó su tarea a desarrollar principios rectores para abordar la cuestión de inseguridad de la tenencia en las zonas urbanas

Entre sus conclusiones presentadas al Consejo de Derechos Humanos<sup>53</sup>, Rolnik pone énfasis en la responsabilidad de los Estados para promover, proteger y reforzar diversas formas de tenencia que reflejen la realidad de sus países. En particular, formas de tenencia que incluyan tanto aquellas que son reglamentarias (por vía del derecho civil) como las que incluyen la tenencia colectiva, religiosa o híbrida. Con el fin de promover formas alternativas de tenencia, la Relatora Especial sugirió a los estados miembros revisar sus códigos inmobiliarios que limiten formas alternativas de tenencia.

También, con respecto a mejorar la situación de grupos vulnerables y marginados, el informe hace hincapié en la situación de asentamientos pobres en zonas urbanas. Aquí, Rolnik insta a los estados miembros a “elaborar estrategias en toda la ciudad para asegurar la tenencia y mejorar los

---

<sup>52</sup>ibídem; p. 17.

<sup>53</sup>Informe versión online: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A-HRC-19-53\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A-HRC-19-53_sp.pdf)

asentamientos en diversas categorías de tierra y con diferentes arreglos de tenencia<sup>54</sup>.

Por ello, en situaciones de vulnerabilidad e inseguridad de tenencia con respecto al derecho fundamental de acceso a una vivienda digna, los estados deben asegurar y promover las vías adecuadas para resolver problemas de tenencia mediante recursos administrativos y/o judiciales. El informe Rolnik denuncia los importantes obstáculos en asentamientos informales para acceder a la justicia.

Entre los flagelos más notorios se incluyen: “la influencia política y la corrupción de los órganos judiciales y administrativos, los costos prohibitivos de la asistencia jurídica y la falta de información jurídica y de reconocimiento jurídico de las personas que carecen de documentos de identidad oficiales o de un domicilio registrado”; en este sentido, el informe de la Relatora Especial resalta que el acceso a la justicia es un derecho fundamental para cualquier ciudadano, y aún más para aquellos en situaciones de inseguridad de tenencia, como requisito para una vivienda digna.

Sin embargo, a pesar de esta limitación en la consagración a nivel regional de dicho derecho, es importante resaltar que todos los países latinoamericanos -con la excepción de Cuba- han ratificado los demás instrumentos de derechos humanos arriba mencionados o accedido a los preceptos que consagran de manera más general el derecho a la vivienda adecuada.

Existen países como Argentina y Chile que no tienen un ordenamiento jurídico uniforme que regule el acceso a la vivienda adecuada. En Argentina, no hay una única ley que establezca con claridad el alcance y los contenidos del derecho a la vivienda, si bien existen diversas normas que deben ser interpretadas como aplicaciones de la norma constitucional pues crean programas específicos destinados a vivienda. Por su parte, Chile tampoco ha generado una política de vivienda a nivel legal, sino que ha adoptado un modelo de acceso a la vivienda a

---

<sup>54</sup>ROLNIK, R. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik. Génova, 2013: Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.



través de ayuda estatal (subsidios), conjugado con el mercado inmobiliario privado.

Las diferentes formas de reconocimiento legislativo del derecho a la vivienda pueden tener consecuencias en el ejercicio del mismo. Al respecto, la Relatora Rolnik considera que “la negación, de jure o de facto, del derecho a la vivienda conlleva unas consecuencias dramáticas en cascada y causa múltiples violaciones de los derechos humanos en los campos del empleo, la educación, la salud, las relaciones sociales, la participación en la toma de decisiones (privación de los derechos cívicos entre otros)<sup>55</sup>”.

En este sentido, y a pesar de haber ratificado Convenios Internacionales en la materia, se vuelve difícil de ejercer un derecho que, como en el caso de Chile, queda circunscrito únicamente a una regulación de Programas, que quedan a merced del Gobierno de turno, entendiendo esta práctica como un riesgo mayor para la realización de derechos humanos en relación a una vivienda digna.

#### **2.3.12.1 Argentina**

En el 2013 fue promulgada, bajo el número 14.449, la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires. El objeto de la misma es la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Provincial.

Define los lineamientos generales de las políticas de hábitat y vivienda y regula las acciones dirigidas a resolver en forma paulatina el déficit urbano habitacional, dando prioridad a las familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades especiales. El Estado Provincial será el encargado de la ejecución de las políticas necesarias para la satisfacción progresiva del derecho a una vivienda y a un hábitat digno, incluyendo la participación de los Gobiernos Municipales y de las Organizaciones no Gubernamentales sin fines de lucro que en su objeto social propendan al fomento de dichos objetivos y la iniciativa

---

<sup>55</sup>ibídem; p.135

privada, teniendo prioritariamente en cuenta las demandas sociales de la población, con el mejoramiento de la vivienda y en caso de construcciones inadecuadas buscar su adecuación por parte del estado.

### **2.3.12.2 Uruguay**

Programa de Realojo de Asentamientos: es un programa a través del cual se realojan familias instaladas en condiciones inapropiadas en predios municipales. Se incluye la realización de infraestructura y construcción de viviendas, estas últimas bajo un sistema mixto (por empresa constructora y de autoconstrucción).

Un equipo de Asistencia Técnica realiza la dirección de obra y el apoyo social en todo el proceso de realojo. Un ejemplo del mismo es el Programa de Realojo de La Pirola (Intendencia de Montevideo), consistente en la provisión de 18 soluciones habitacionales para regularizar a familias ubicadas próximas a pueblos y con acceso a servicios, financiado con fondos del exterior.

Con la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial Uruguay, los propietarios de viviendas que hayan sido declaradas ilegales no tendrán que esperar a que su casa sea demolida para recibir una indemnización, sino que la recibirán antes de que se produzca el derribo.

## CAPITULO III

### INVESTIGACIÓN REALIZADA

#### 3.1 Tipo de Investigación

El tipo de investigación en el presente trabajo es empírico jurídico social, el nivel de la investigación es descriptivo, explicativo.

#### 3.2 Diseño de Investigación

El diseño de investigación es no experimental, transversal porque se realizará en un solo momento determinado.

**No experimental** lo que se hace en la investigación no experimental es observar fenómenos tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos. En la investigación no experimental se realiza sin la manipulación deliberada de los variables, el investigador no tiene control directo sobre dichas variables, no puede influir sobre ellas porque ya sucedieron, al igual que sus efectos.

**Transversal.**- Los diseño de investigación transversal, cuando la investigación está centrada en analizar cuál es el nivel o estado de una o diversas variables en un momento dado o bien cuál es la relación entre un conjunto de variables en un punto del tiempo. Pueden abarcar varios grupos o subgrupos de persona objetos e indicadores.

**Método:** El método de investigación es deductivo, inductivo, analítico y sintético.

**Es deductivo;** mediante ella se aplican los principios descubiertos a casos particulares, a partir de un enlace de juicios. El papel de la deducción en la investigación es doble:

Primero consiste en encontrar principios desconocidos, a partir de los conocidos. Una ley o principio puede reducirse a otra más general que la incluya. Si un cuerpo cae decimos que pesa porque es un caso particular de la gravitación.

Y segundo: Sirve para descubrir consecuencias desconocidas, de principios conocidos.

**Es inductivo;** es el razonamiento que, partiendo de casos particulares, se eleva a conocimientos generales. Este método permite la formación de hipótesis, investigación de leyes científicas, y las demostraciones. La inducción puede ser completa o incompleta.

La conclusión es sacada del estudio de todos los elementos que forman el objeto de investigación, es decir que solo es posible si conocemos con exactitud el número de elementos que forman el objeto de estudio y además, cuando sabemos que el conocimiento generalizado pertenece a cada uno de los elementos del objeto de investigación.

**Es analítico;** porque se distinguen los elementos de un fenómeno y se procede a revisar ordenadamente cada uno de ellos por separado.

Estas operaciones no existen independientes una de la otra; el análisis de un objeto se realiza a partir de la relación que existe entre los elementos que conforman dicho objeto como un todo; y a su vez, la síntesis se produce sobre la base de los resultados previos del análisis.

**Es sintético;** porque es un proceso mediante el cual se relacionan hechos aparentemente aislados y se formula una teoría que unifica los diversos elementos. Consiste en la reunión racional de varios elementos dispersos en una nueva totalidad, este se presenta más en el planteamiento de la hipótesis. El investigador sintetiza las superaciones en la imaginación para establecer una explicación tentativa que someterá a prueba.

### 3.3 Población

Todos los predios que carecen de declaratoria de fábrica, ubicados en las zonas urbanas marginales de Lima Metropolitana.

### **3.4 Muestra**

Predios ubicados en los asentamientos humanos de los distritos de Ate-Vitarte, Carabayllo, Comas, Chorrillos, Lurín, Lurigancho (Chosica), Puente Piedra, San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo y Villa el Salvador, que carecen de declaratoria de fábrica. (Total 10 distritos de Lima Metropolitana).

### **3.5 Instrumentos y recolección de datos**

#### **Textos**

La investigación utilizó material bibliográfico, nacional y extranjero, referido a las áreas de derecho constitucional, y Derecho urbanístico.

#### **Revistas y Separatas**

La investigación utilizó Revistas Jurídicas especializadas, nacionales y extranjeras referidas al tema materia de la investigación tales como Actualidad Jurídica (Suplemento Mensual de Editorial Gaceta Jurídica) y Dialogo con la Jurisprudencia (Publicación Mensual de Editorial Gaceta Jurídica)

.

## **CAPITULO IV**

### **RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **4.1. Resultados y Contrastación de Hipótesis**

##### **Contrastación de hipótesis general**

La hipótesis fue demostrada a través de la exposición de motivos y el número de viviendas que se encuentran sin regularizar la declaratoria de fábrica, pese a cumplir con las normas técnicas aprobadas, por falta de interés y responsabilidad las municipalidades representantes del estado en su jurisdicción y por el desconocimiento de los pobladores de las zonas urbanas marginales.

##### **Contrastación de primera hipótesis específica**

Las principales ventajas de la regularización de la declaratoria de fábrica, es el ordenamiento territorial y jurídico de las construcciones. Es muy importante capitalizar los bienes muebles e inmuebles con la finalidad que sus poseedores o propietarios sean sujetos de crédito lo cual le permitirá crecer en términos económicos, y de otra parte el contar con el documento de la declaratoria de fábrica es una garantía que sea cumplido con las normas técnicas básicas requeridas en para construcción, la declaratoria de fábrica en si misma constituye una garantía jurídica

##### **Contrastación de segunda hipótesis específica**

Queda establecido que la entrega de títulos de propiedad en zonas urbano marginales no ha tenido un criterio técnico sino político populista, porque no se advierte la planificación en el crecimiento estructural como pequeña ciudad, sino que responde solamente a un criterio aleatorios de entrega de dadivas, sin tener en cuenta los suelos o los riesgos a los que están expuestos los pobladores cuando decidan construir, en tanto las base de suelo no reúne las condiciones para la construcción, sin embargo frente a esta realidad nadie del estado asume ninguna responsabilidad y todo se traslada al propietario de la construcción, en este orden ideas podríamos decir que autoconstrucción también responde a la falta de fiscalización de los municipios, lo cual constituye, responsabilidad funcional.

## **4.2. Propuesta**

### **PROYECTO DE LEY DE REGULARIZACIÓN DE DECLARATORIA DE FÁBRICA PARA INMUEBLES CASA - HABITACIÓN DE LAS ZONAS URBANO MARGINALES**

#### **Exposición de motivos**

El presente proyecto de ley, tiene por objeto proponer que el Estado, a través del Poder Legislativo, la dación de una medida de regularización temporal para casas- habitación que carecen de declaratoria de fábrica, motivo por el cual resulta necesario dictar una norma de carácter temporal que otorgue la posibilidad de regularizar las construcciones que no fueron tramitadas dentro del plazo establecido en la Ley N° 29090 y sus modificatorias, la Ley N° 29300, Ley N° 29476, Ley N° 29566 y Ley N° 29898 y cuyo reglamento se encuentra aprobado en el D.S N° 008-2013-VIVIENDA, D.S N° 014-2015-VIVIENDA y el Decreto Legislativo N° 1225, que permita dar solución en gran parte al problema existente

La Constitución no solo protege el derecho subjetivo de propiedad, sino también el derecho a convertirse en propietario mediante la igualación de oportunidades económicas para todos y la garantía de un mínimo existencial

La protección del derecho a la vivienda ha sufrido grandes cambios, tales como la introducción del principio de función social de la propiedad como herramienta para propiciar una distribución justa de los recursos y la inclusión de diversas previsiones relativas a la vivienda dentro de los derechos constitucionales que abarcan tanto el reconocimiento de esta como derecho fundamental.

Es necesario legislar, desde la perspectiva social de modo tal que la casa- habitación construidas irregularmente en las zonas urbanas marginales, por única vez tengan la posibilidad de acceder a la regularización y obtener su declaratoria de fábrica que les permitirá registrar su propiedad y ser sujetos de crédito contribuyendo al desarrollo del urbanismo nacional.

Teniendo en cuenta que, el artículo 194º de la Constitución Política del Estado, modificada por la Ley de Reforma Constitucional, Ley N° 27680 y la Ley de

Reforma, Ley N° 28607, establece que las Municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local.

Que, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N.° 27972, establece que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades, radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico;

Que, el artículo 195° de la Constitución Política del Perú, señala que los gobiernos locales son competentes para crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a Ley, así como planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

Que, si bien a la fecha y conforme a lo dispuesto en la Ley N° 30494 se ha ampliado el plazo señalado en la Ley N.° 29090 y sus modificatorias, Ley N° 29300, Ley N° 29476, para iniciar el procedimiento de regularización de edificaciones, la mencionada ley no contempla un tratamiento especial para las construcciones realizadas en zonas urbanas marginales ubicados en Asentamientos Humanos y Pueblos Jóvenes, los cuales se han construido sin respetar parámetros urbanos; encontrándose en peligro de ser demolidas al vencimiento del 26 de septiembre de 2017.

Que, el segundo párrafo del artículo 30° de la Ley N.° 30494 contempla que las municipalidades podrán establecer programas de regularización de habilitaciones urbanas y/o edificaciones mediante incentivos a los contribuyentes, determinando las condiciones, requisitos, respetando la normativa nacional existente, a fin de regularizar las edificaciones existentes y la respectiva actualización de su registro Predial.

El presente texto normativo es complementario, por un aspecto social y por el bien común de la colectividad y por única vez las entidades municipales asumirán de oficio la regularización de edificaciones ubicadas en zonas urbanas



marginales que cumplan con las normas técnicas aprobados por los colegios profesionales, en el marco de la seguridad jurídica y responsabilidad compartida.

## **TEXTO NORMATIVO**

### **Ley de regularización de casas – habitación de las zonas urbanas marginales**

#### **CAPÍTULO I**

#### **OBJETO, FINALIDAD, ÁMBITO Y PRINCIPIOS**

##### **ARTÍCULO 1.-** Objetivo y Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por objetivo regularizar la situación de las casas habitación, localizadas de las zonas urbanas marginales hasta de 300 m<sup>2</sup> como área de terreno, cuyas viviendas han sido construidas sin licencia de construcción.

El estado en el marco de la preservación de la vida humana, en tanto los suelos de nuestro territorio son altamente sísmicos, debe garantizar el cumplimiento de construcción mínimo para la habitabilidad sin mayores riesgos.

.

##### **ARTÍCULO 2.-** Ámbito de aplicación

La presente Ley se aplicará en todo el territorio Peruano, en donde se cumpla con los estipulado en la presente legislación.

##### **ARTÍCULO 3.-** Ámbito de aplicación general

La presente Ley es de aplicación general a todas las personas naturales, que estén inmersas en esta problemática.

#### **DISPOSICIONES ESPECÍFICAS**

#### **CAPITULO II**

**ARTICULO 4.-** Podrán acogerse a los beneficios de la presente norma, todas aquellas personas naturales, sean propietarias y/o adjudicatarias de las Habilitaciones y Edificaciones que hayan sido ejecutadas sin licencia desde julio de 1999 hasta la fecha de aprobación de la presente Ley, debiendo cumplir con

los requisitos fijados en el presente dispositivo legal y la normatividad de la materia.

**ARTÍCULO 5.-** Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la presente Ley Los Municipios, provinciales y distritales en el marco de las atribuciones que les confiere LOM (Ley Orgánica de Municipalidades), deberán de asignar una Comisión Técnica Evaluadora, para evaluar los predios urbano marginales Casa-habitación, que cumplan con el reglamento de construcción se puedan acceder a su declaratoria de fábrica.

**ARTÍCULO 6.-** Las municipalidades distritales y provinciales podrán solicitar mediante convenios con los Colegio profesionales de Ingenieros y Arquitectos, una relación de profesionales de las especialidades civil, eléctrico, saneamiento y suelos, que se encuentren habilitados para integrar la Comisión Técnica Evaluadora.

**ARTICULO 7.-** En el marco de la formalización del catastro municipal y la formalización de la propiedad, los municipios distritales y provinciales en donde se encuentre la construcción deberán de hacer de OFICIO UN INFORME TÉCNICO LEGAL para la formalización y acreditación del inmueble que cumpla con las características señaladas en reglamento de construcción y previa aprobación de la oficina de Defensa civil.

**ARTÍCULO 8.-** En el caso que las casas - habitación que no cumplan las normas reglamentarias se le exhorta a realizar los cambios mínimos que garanticen alcanzar el beneficio de regularización, dictaminado por la comisión técnica.

**ARTÍCULO 9.-** Para los casos que la construcción exceda los límites de propiedad (volados) hacia la vía pública deberá acreditarse la distancia de seguridad a los postes aéreos y/o líneas de mediana o alta tensión señaladas en el reglamento de seguridad correspondiente.

## **DISPOSICIONES FINALES**

### **CAPÍTULO III**

**ARTICULO 10.-** Quedan exceptuados de la presente ley las viviendas ubicadas en zonas declaradas de alto riesgo, como los cauces de los río, quebradas de constantes deslizamiento de tierras, zonas arqueológicas, reservas naturales.

**ARTICULO 11.-** Deróguense todos los artículos que se opongan a la presente Ley.

**ARTÍCULO 12.- Análisis Costo-beneficio**

Considerando la necesidad social de regularizar la acreditación de la edificaciones de vivienda en zonas urbanas marginales, se establece que la aplicación del presente Proyecto no irrogará gasto adicional al Tesoro Público; por el contrario, permitirá que los recurrentes accedan a la regularización de su propiedad, pudiendo ser sujetos de crédito y de otra parte la Dirección de Desarrollo urbano, mediante la Comisión técnica aprueba la conformidad de la edificación, teniendo en cuenta la seguridad de la misma.

**ARTICULO 13.- De la simplificación administrativa para proceder a la declaratoria de fábrica de Asentamientos Humanos y Pueblos Jóvenes**

Los municipios distritales con el apoyo de las Comisiones Técnicas Evaluadoras llevarán adelante visitas inspectivas en las zonas urbanas marginales de su jurisdicción, y determinarán las reglas mínimas de construcción y edificación que deberán cumplir las viviendas ubicadas en estos sectores, a efectos de proceder al saneamiento legal respectivo.

Los pobladores interesados en proceder a la declaratoria de fábrica de sus viviendas efectuarán el pago de revisión de la Comisión Evaluadora Técnica, la cual corroborando el cumplimiento de las reglas mínimas de edificación y defensa civil emitirán un único dictamen aprobatorio que permitirá su inscripción en un Registro para las viviendas construidas en las zonas urbanas marginales a cargo de la Oficina de Licencias de Edificaciones Privadas de la Municipalidad Distrital.

## CONCLUSIONES

El Estado pese de los convenios internacionales no procura facilidades para una vivienda digna, lo cierto es que un principio rector de la política social o económica, como el relativo al derecho a la vivienda, no obliga a los poderes públicos a ninguna actividad concreta que dé lugar a un cierto resultado material -ni podría hacerlo-, sino que únicamente obliga a establecer, en función de las políticas presupuestarias, unos medios materiales y/o normativos idóneos para alcanzar un rango de posibles resultados compatibles con la consecución de dicho fin estatal: el acceso de los titulares a una vivienda digna.

El derecho a una vivienda adecuada fue reconocida como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuada en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que éste derecho no debe ser interpretado en sentido restrictivo, sino que debe definirse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

En el Perú el derecho a una vivienda digna tuvo rango constitucional en la Carta Magna de 1979; sin embargo, con la liberalización de la economía desapareció en la Constitución de 1993 todo rasgo de la presencia de éste derecho, liberando de ésta importante obligación social al Estado.

La materialización del derecho a una vivienda adecuada no exige que el Estado construya viviendas para toda la población o que las personas que carecen de la misma se encuentren habilitadas para pedirlo, únicamente conlleva implícito la necesidad de adoptar medidas preventivas necesarias para proteger a los grupos más vulnerables y marginados, brindándoles el acceso a un techo con los servicios públicos de agua, luz y desagüe.

Los programas de viviendas TECHO PROPIO y MIVIVIENDA no resultan suficientes para cubrir la necesidad de vivienda digna para los pobladores de los sectores más bajos del país, más aun si se exige para poder tener acceso a

estos programas el aporte de una cuota inicial y demostrar que se cuenta con una remuneración suficiente para el pago de las cuotas del crédito hipotecario, no bastando el bono de buen pagador como subsidio para cubrir el precio de la vivienda, y permitir su alcance a todos los sectores.

La autoconstrucción es el camino que los pobladores de los sectores de más bajos recursos económicos eligen para alcanzar su deseo de tener una vivienda; sin embargo, esa opción conlleva peligros latentes, dado que, al edificarse sin ningún asesoramiento profesional o técnico no se toman en cuenta lineamientos de ingeniería civil, eléctricas, sanitarios o arquitectónicos que sean básicos o elementales que permitan que la vivienda construida sea segura y adecuada para quienes la habitan.

La Ley N.º 30494 amplía el plazo para que se proceda a la declaratoria de fábrica de los predios construidos sin licencia después del 20 de julio de 1999, pudiendo regularizarlo hasta el 26 de septiembre de 2017; sin embargo, la mencionada norma dispone que aquellas edificaciones que no se hayan regularizado al vencimiento del plazo antes señalado, serán objeto de demolición por parte de las entidades municipales. Al respecto, se advierte que la mencionada medida coercitiva no resulta ser la vía idónea para promover la regularización de las declaratorias de fábrica, más aún si la referida norma no contempla un tratamiento especial para las viviendas edificadas de manera informal en las zonas urbanas marginales, siendo la demolición un remedio más dañino que la propia enfermedad que sin duda generaría un gran conflicto social.

En países como Argentina y Chile no existe **disposición** normativa que contemple el reconocimiento del derecho a una vivienda digna; sin embargo, en Uruguay se han promovido programashabitacionales para regularizar las viviendas de familias de escasos recursos brindándoles acceso a servicios básicos ubicadas próximas a pueblos y con acceso a servicios, financiado con fondos del exterior. Un equipo de Asistencia Técnica realiza la dirección de obra y el apoyo social en todo el proceso, ejecutándose el mismo en mérito a una política gubernamental de proveer viviendas dignas a sus pobladores.

## **RECOMENDACIONES**

Sedebe promulgar el proyecto aquí propuesto como garantía jurídica a la construcción, en zonas urbanas marginales que tengan como uso la casa habitación, lo que beneficiara a los propietarios, el municipio y la sociedad.

Es necesario que el Estado cree las garantías que permitan institucionalizar el derecho. Es la regularización de la declaratoria de fábrica para su posterior inscripción del derecho de propiedad en un registro público el medio el medio a través del cual el derecho trasciende su condición de tal y se convierte en una garantía institucional para la creación de riqueza y por ende, para el desarrollo económico de las sociedades, tanto a nivel individual como a nivel colectivo”.

Resulta de imperiosa necesidad que se actué de oficio por parte de los municipios con la finalidad de regularizar la declaratoria de fábrica, como una forma de dar seguridad jurídica y ampliar la base catastral, lo que mejorara la recaudación fiscal por parte de los municipios, del mismo se evaluará las construcciones que no cumplan con las normas técnicas para su adecuación y de ser necesario la demolición garantizando la reubicación de los moradores a zonas que cumplan con la normas de habitabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

Aliaga Huaripata, Luís. (2006) *Publicidad Registral. "A propósito de su regulación y problemática actual"*. Artículo publicado en Asociación de Estudios de Derecho Privado. Marzo 2006. Lima Perú.[www.aedp.com.pe](http://www.aedp.com.pe)

Alzamora Valdez, Mario.- "(1987) *Introducción la Ciencia del Derecho*". Décima Edición. Editorial y Distribuidora de Libros S.A. Lima – Perú.

Arroyave M. (2014) Tesis *La fe pública registral enfocada en la que se ejerce en el Registro de propiedad*. Universidad Rafael Landívar.

Azuela, A. & Tomas, F. (1997). El acceso de los pobres al suelo urbano. México: CEMCA – UNAM.

Balarezo Juan (1998) *La publicidad registral como mecanismos de seguridad jurídica. Concepto y Características. Presunción de conocimiento y producción de efectos jurídicos*". Artículo publicado en "*Derecho Registral*". Primeras Jornadas Preparatorias del Primer Congreso Nacional de Derecho Registral. Segunda Edición. Gaceta Jurídica Editores. Lima – Perú

Barreda, José y Daniel Ramírez Corzo (2004), Lima: Consolidación y expansión de una ciudad popular. DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

Calderón, Julio (2001), *Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización, en ¿Ha mejorado el bienestar de la población?*, Lima, INEI.

Calderón, Julio (2003), *Los barrios marginales de Lima, 1961-2001. Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, ISSN 1133-4762,

Calderón, Julio (2006), *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*, Lima, LILPSINCO-Editores.

Calderón, Julio (2007), *Después de la Formalización ¿Qué sigue?*. Disponible en Internet: <http://www.worldbank.org/urban/symposium2007/papers/calderon.pdf>.

Castellanos del Portal, J. Joseph y Ubillus M. (2003), *Lima: Ciudad cada vez menos pretenciosa*. Centro Alternativa. Disponible en Internet: <http://www.prc.utexas.edu/urbancenter/.../2LimaSistemaUrbano2.pdf>.

Castro K. (2011) Tesis *Análisis de modelos de gestión para legalizar asentamientos humanos irregulares en el caso del distrito metropolitano de Quito 2010-2011*, presentada en la Universidad Técnica particular de Loja.

Clichevsky, Nora (2003), *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. CEPAL. Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/14390/lcl2025e.pdf>.

Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, Disponible en Internet: <http://www.cofopri.gob.pe>

Delos, José T.- (1975) "*Los fines del Derecho: bien común, seguridad, justicia*". Editorial Imprenta Universitaria. México.

De Soto, Hernando, (2001), *El misterio del capital*, Lima, Editorial Sudamérica Gráficos S.A.

De Soto, Hernando, (1986), *El otro sendero*, Lima, Editorial Ausonia Talleres Gráficos S.A.

De Soto, Hernando, (2000), *El misterio del capital Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*, Lima, Empresa Editora El Comercio S.A.

Diez-Picazo, Luis. (1996) "Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial". Volumen Primero. Introducción. Teoría del Contrato. Quinta Edición. Editorial Civitas. Madrid – España.

Esquivel (2010) en su investigación sobre la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri). Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).



Fernández José (2010) En torno al derecho a la vivienda como derecho social en el sistema social español. Edit. Magister

Gonzales G. (2011) *Derecho Urbanístico*. 6ta edición Jurista Editores. Lima.

Gonzales G. (2013) *Derecho Urbanístico* Tomo II Edic. Legales. Lima

Gonzales G. (2011) *Derecho humano a la vivienda adecuada* Revista Gaceta Constitucional N°41.

Golay, C. Y Ozden, M. (2007) *El Derecho a la vivienda. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales*, CETIM.

Hernández y otros (2010) *Metodología de la Investigación Científica*. Edit. Mc Graw Hill México.

Hoyos (2010) Tesis *El delito de la urbanización ilegal*. Universidad Pontifica Javeriana de Bogotá.

Instituto Nacional de Estadística e Informática y Fondo de Población de las Naciones Unidas (2008), Censos Nacionales 2007 XI de Población y VI de Vivienda Perfil Sociodemográfico del Perú, Disponible en Internet: <http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/resultados/PerfilSocioD...> - -1k.

Instituto Nacional de Estadística e Informática y Fondo de Población de las Naciones Unidas (2008), Censos Nacionales 2007 XI de Población y VI de Vivienda Primeros Resultados Perú: Crecimiento y distribución de la población, 2007, Disponible en Internet:

<http://censos.inei.gob.pe/censos2007/documentos/ResultadoCPV...> - -1

Jiménez Saavedra, Hildebrando. (2010) La formalización de la propiedad inmueble en el Sistema Jurídico Peruano. Véase en: [www.derechocambiosocial.com/rjc/REVISTA4/formalizar.htm](http://www.derechocambiosocial.com/rjc/REVISTA4/formalizar.htm)

Kuroiwa,J. (2002) *Reducción de desastres. Viviendo en armonía con la naturaleza*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Lima – Perú.

Ley Orgánica de Municipalidades, N° 23853

Medio de Construcción (2002) *"El Misterio de la Autoconstrucción"* Revista Mensual de Diseño y Construcción Editorial: Medio de Construcción, Perú.

Municipalidad de Lima Metropolitana (2008) "Plan de Desarrollo Metropolitano".

Muñoz, A. San Bartolomé, C. Rodríguez, (2001) Fuerzas sísmicas de diseño para edificaciones, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pina, Rafael Y Larrañaga, José. (1978) *"Diccionario Jurídico"*. Editorial Porrúa. México.

Ramírez Corzo, D. y Riofrío G. (2006), *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal*, DESCO. Disponible en <http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/rojo>

Revista Capeco. (2009) *La autoconstrucción*. Entrevista a Arquitecto Leopoldo Scheelje.

Riofrío, G. (1991), Producir la ciudad (popular) de los `90. Entre el mercado y el Estado, Lima, DESCO.

Riofrío, G. (1978) *Se busca terreno para próxima barriada*. Lima: DESCO.

Rolnik, R. (2013). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik. Geneva: Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Tamayo & Tamayo (2003) *El proceso de la investigación científica*; Editorial Limusa, Lima.

Tokeshi J. (2001). *"Introducción a Memorias urbana: La utopía de Pachacamac"*. Universidad Nacional de Ingeniería. Taller de Renovación urbana, Perú.

Vega Centeno P. (1992), *Autoconstrucción y Reciprocidad. Cultura y solución de problemas urbanos*, Instituto de desarrollo urbano, Perú.

## ANEXO:

Entrevista Oficina de Desarrollo Urbano del distrito de Ate Vitarte:

Bach. Junior Campos

PREGUNTAS	NO	SÍ
¿Qué porcentaje de las construcciones urbanas marginales cuentan con licencia de construcción?	60%	40%
¿Quién se encarga en su jurisdicción de dirigir las obras en las zonas urbano marginales?	Empíricos: 90%	Profesionales: 10%
¿En su opinión las legislaciones que han fomentado la regularización de las construcciones informales han cumplido con su propósito?	Existe desconocimiento de los pobladores, y por parte del municipio es limitado lo que puede hacer, porque se espera que llegue el poblador a solicitar regularización.	
¿En su opinión profesional cuanto cree que contribuirá a la formalización de las construcciones informales por la reciente Ley N.º 30934?	El promulgar una ley no soluciona nada sino se ve trata el problema en forma integral, solo podrán regularizar los que cuente con los recursos económicos para hacer planos y los pagos de las tasas	
¿En su opinión cuánto contribuirá que el municipio asuma de oficio la declaratoria de fábrica de las zonas urbanos marginales?	Suena bien, pero los municipios no contamos con los recursos para hacer una regularización masiva, si bien es cierto es bueno porque se lograría focalizar los inmuebles con faltas arquitectónicas que son un peligro para la colectividad.	

## Entrevista al Jefe de la Oficina de Desarrollo Urbano del distrito de Carabayllo

<b>PREGUNTAS</b>	<b>NO</b>	<b>SÍ</b>
¿Qué porcentaje de las construcciones urbanas marginales cuentan con licencia de construcción?	50%	50%
¿Quién se encarga en su jurisdicción de dirigir las obras en las zonas urbano marginales?	Empíricos: 85%	Profesionales: 15%
¿En su opinión las legislaciones que han fomentado la regularización de las construcciones informales han cumplido con su propósito?	La visión de la solución no solo es para incrementar la base tributaria en el Impuesto predial, sino también para tener una reorganización de la ciudad, esto es complemento de la visión de futuro del casco urbano, sin embargo el efecto de la Ley no alcanza a todos porque se espera que los pobladores se acerquen al municipio.	
¿En su opinión profesional cuanto cree que contribuirá a la formalización de las construcciones informales por la reciente Ley N.º 30934?	El propósito de regularizar, pero lamentablemente, es poco realizable, porque los contribuyentes no son conscientes de tener sus documentos registrales en orden, no solo le importa cuando van a vender o cuando van a realizar un trámite de traslación de propiedad.	
¿En su opinión cuánto contribuirá que el municipio asuma de oficio la declaratoria de fábrica de las zonas urbanos marginales?	Sería un acertada decisión política, en donde los Colegios profesionales puedan acceder a apoyar, a la regularización de las edificación de modo tal se evitaría tener viviendas que son un peligro, por ejemplo ahora en los casos de lluvias i de huaycos.	

## Entrevista al Jefe de la Oficina de Desarrollo Urbano del distrito de Comas

PREGUNTAS	NO	SÍ
¿Qué porcentaje de las construcciones urbanas marginales cuentan con licencia de construcción?	No tenemos cifras exactas	No tenemos cifras exactas
¿Quién se encarga en su jurisdicción de dirigir las obras en las zonas urbano marginales?	Empíricos: 80%	Profesionales: 20%
¿En su opinión las legislaciones que han fomentado la regularización de las construcciones informales han cumplido con su propósito?	Todos los esfuerzos hasta hoy han sido muy poco lo que se ha logrado, solo son paliativos a un problema altamente social, todos quisiéramos que no hubiera construcciones informales, porque no cumplen parámetros urbanísticos o se construye en lugares peligrosos..	
¿En su opinión profesional cuanto cree que contribuirá a la formalización de las construcciones informales por la reciente Ley N.º 30934?	Esta Ley trata de cubrir el vacío de la regularización, lo malo de la Ley es que no se puede exigir demolición, sin dejar de lado el tema social, sino es dejar a la gente en el desamparo, existe el deseo de reordenar pero se debe tener en cuenta las circunstancias del crecimiento urbanístico desordenado y sin criterio técnico.	
¿En su opinión cuánto contribuirá que el municipio asuma de oficio la declaratoria de fábrica de las zonas urbanas marginales?	Entre las atribuciones que le confiere la Ley de municipalidades esta el ordenamiento, sin embargo la situación es mucho más compleja que reordenar, en el caso de edificaciones que no cumplan lo reglamentario se puede remodelar, pero en casos que vaya en contra de las normas técnicas el procedimiento coactivo es la demolición, y como se ampara una familia que es su única vivienda	

## Entrevista al Jefe de la Oficina de Desarrollo Urbano de Chorrillos

PREGUNTAS	NO	SÍ
¿Qué porcentaje de las construcciones urbanas marginales cuentan con licencia de construcción?	70%	30%
¿Quién se encarga en su jurisdicción de dirigir las obras en las zonas urbano marginales?	Empíricos: 70%	Profesionales: 30%
¿En su opinión las legislaciones que han fomentado la regularización de las construcciones informales han cumplido con su propósito?	Esta problemática es de larga data, siempre se ha incentivado en la formalización de las edificaciones para darle seguridad jurídica, sin embargo los pobladores muchos de ellos por desconocimiento han levantado su predio con el apoyo comunal sin contar el asesoramiento profesional.	
¿En su opinión profesional cuanto cree que contribuirá a la formalización de las construcciones informales por la reciente Ley N.º 30934?	Es una ley que busca dinamizar el mercado inmobiliario, y con respecto a la declaratoria de fábrica permite acceder la regularización teniendo como penalidad quien no lo hace puede ser plausible de una sanción de demolición, pero esto no se difunde, una vez pasado los plazos municipios grandes como Chorrillos no tenemos la capacidad de fiscalización.	
¿En su opinión cuánto contribuirá que el municipio asuma de oficio la declaratoria de fábrica de las zonas urbanas marginales?	Frente a los últimos hechos de las lluvias y deslizamientos eso sería una forma responsable de poner a buen recaudo a las poblaciones que han construido sin normas técnicas, hacerlo por parte del municipio y en coordinación con los colegios profesionales en oficio me parece magnifico porque estaríamos salvando muchas vidas.	

Entrevista al Jefe de la Oficina de Desarrollo Urbano del distrito de Lurín

Ing. Juan Molina Quispe

PREGUNTAS	NO	SÍ
¿Qué porcentaje de las construcciones urbanas marginales cuentan con licencia de construcción?	60%	40%
¿Quién se encarga en su jurisdicción de dirigir las obras en las zonas urbano marginales?	Empíricos: 70%	Profesionales: 30%
¿En su opinión las legislaciones que han fomentado la regularización de las construcciones informales han cumplido con su propósito?	En nuestro caso, los últimos años se ha regularizado mediante campañas y por medio de empresas constructoras que han edificado en terrenos de cultivo mediante el cambio de uso, si tenemos un buen número de casa sin licencia y sin declaratoria pero es potestativo del morador.	
¿En su opinión profesional cuanto cree que contribuirá a la formalización de las construcciones informales por la reciente Ley N.º 30934?	La formalización es positiva, por las diversas aristas, se da seguridad jurídica al predio, se amplía la base tributaria y se puede afectar o regularizar una edificación que en sus planos originales no ha considerado aspectos técnicos como las escaleras el retiro municipal entre otros.	
¿En su opinión cuánto contribuirá que el municipio asuma de oficio la declaratoria de fábrica de las zonas urbanos marginales?	Me parece una buena idea pero sería muy oneroso para el municipio, para regularizar con planos básicos de infraestructura, eléctricos y sanitarios, y arquitectura, para tal fin se debiera de hacer una política nacional y contar con una partida para reordenar el casco urbano de forma técnica.	

Entrevista al Jefe de la Oficina de Desarrollo Urbano del distrito de Lurigancho  
Chosica

Arq. Beatriz Bueno

PREGUNTAS	NO	SÍ
¿Qué porcentaje de las construcciones urbanas marginales cuentan con licencia de construcción?	90%	10%
¿Quién se encarga en su jurisdicción de dirigir las obras en las zonas urbano marginales?	Empíricos: 90%	Profesionales: 10%
¿En su opinión las legislaciones que han fomentado la regularización de las construcciones informales han cumplido con su propósito?	Las zonas marginales están ubicados en lugares no aptos para vivienda sin embargo por tener derecho de posesión o títulos de propiedad se genera un desaliento al ordenamiento, esto pobladores hacen caso omiso a cualquier posibilidad de formalidad, diría que es un problema antropológico.	
¿En su opinión profesional cuanto cree que contribuirá a la formalización de las construcciones informales por la reciente Ley N.º 30934?	Una vez más creo, que será otra Ley que tiene la buena intención de incentivar la regularización, pero para esto los municipios deben de implementar la difusión para invitar a los propietarios de edificaciones proceda a regularizar y obtener la declaratoria de fábrica.	
¿En su opinión cuánto contribuirá que el municipio asuma de oficio la declaratoria de fábrica de las zonas urbanas marginales?	Para los casos de las zonas urbanas marginales la iniciativa me parece perfecta como se hace en otras latitudes en donde el gobierno tiene compromiso por una vivienda digna y no permitir que establezcan en una quebrada que recurrentemente será afectada, pero debe ir acompañada de una política de reubicación.	



Entrevista al Jefe de la Oficina de Desarrollo Urbano del distrito de Puente  
Piedra

PREGUNTAS	NO	SÍ
¿Qué porcentaje de las construcciones urbanas marginales cuentan con licencia de construcción?	70%	30%
¿Quién se encarga en su jurisdicción de dirigir las obras en las zonas urbano marginales?	Empíricos: 80%	Profesionales: 20%
¿En su opinión las legislaciones que han fomentado la regularización de las construcciones informales han cumplido con su propósito?	Lamentablemente las legislaciones son frías y no miran las diversas situaciones de los pobladores, en nuestro el distrito nace como un asentamiento de pobladores del interior que buscaban invadir para tener el soñado techo, y no recibieron apoyo técnico sino que se creció desordenadamente, es relativo como puede hacer la legislación urbana en la praxis cotidiana.	
¿En su opinión profesional cuanto cree que contribuirá a la formalización de las construcciones informales por la reciente Ley N.º 30934?	Como indica, será un nueva posibilidad y alternativa para quienes acepten regularizar su situación de edificaciones precarias o informales	
¿En su opinión cuánto contribuirá que el municipio asuma de oficio la declaratoria de fábrica de las zonas urbanos marginales?	Me parece buena iniciativa, pero se debe de contar con la asesoría técnica de informes en el campo delimitando las áreas y la evaluación de la edificación y si no cumplen con lo reglamentado notificar para que regularicen en caso contrario buscar una salida antes de la demolición del predio.	

Entrevista al Jefe de la Oficina de Desarrollo Urbano del distrito de San Juan de Lurigancho

PREGUNTAS	NO	SÍ
¿Qué porcentaje de las construcciones urbanas marginales cuentan con licencia de construcción?	65%	35%
¿Quién se encarga en su jurisdicción de dirigir las obras en las zonas urbano marginales?	Empíricos: 80%	Profesionales: 20%
¿En su opinión las legislaciones que han fomentado la regularización de las construcciones informales han cumplido con su propósito?	La gente no es formal por el costo alto de la regularización, sacar los planos y ser firmados por un profesional, cuando toda la construcción se iniciaron sin planos y si asesoría técnica, los espacios públicos pese a estar delimitados en muchos casos no se han respetado. Diríamos que no han cumplido con su propósito al menos en el espacio informal.	
¿En su opinión profesional cuanto cree que contribuirá a la formalización de las construcciones informales por la reciente Ley N.º 30934?	Debe haber incentivos de formalización, porque la gente no quiere formalizarse por evitar hacer pagos, solo lo hacen en caso de transferencia del predio, diríamos que se ven obligados.	
¿En su opinión cuánto contribuirá que el municipio asuma de oficio la declaratoria de fábrica de las zonas urbanas marginales?	Es conveniente para tener mapeado todo el distrito, pero tiene una parte negativa, la cantidad de personal desplegar para cumplir esa tarea, se debe tener recursos para canalizar este reto, el gobierno central debe ser una de sus políticas el ordenamiento urbanístico rural del país.	

Entrevista al Jefe de la Oficina de Desarrollo Urbano del distrito de Villa María  
del Triunfo Ing. Juan Carreño Reyes

PREGUNTAS	NO	SÍ
¿Qué porcentaje de las construcciones urbanas marginales cuentan con licencia de construcción?	65%	35%
¿Quién se encarga en su jurisdicción de dirigir las obras en las zonas urbano marginales?	Empíricos: 94%	Profesionales: 6%
¿En su opinión las legislaciones que han fomentado la regularización de las construcciones informales han cumplido con su propósito?	Realmente, pocas personas se acercan al municipio a regularizar sus edificaciones, muchas veces por desconocimiento o por lo oneroso que les pueda parecer los costos, sin tener en cuenta que esta regularización les favorece tanto en lo jurídico como en lo patrimonial.	
¿En su opinión profesional cuanto cree que contribuirá a la formalización de las construcciones informales por la reciente Ley N.º 30934?	Esta Ley y la anterior han tenido el propósito de regularizar, pero lamentablemente, el poblador no se informa adecuadamente, porque el Estado le falta comunicadores de éstas posibilidades que ofrece la norma legal, de otra parte, debiera de haber un plazo sin ampliatoria, sino se contribuye sin quererlo a seguir manteniendo la autoconstrucción porque la gente esperará algún tipo de amnistía que solo castiga al que cumple con toda la reglamentación.	
¿En su opinión cuánto contribuirá que el municipio asuma de oficio la declaratoria de fábrica de las zonas urbanas marginales?	Sería importante, porque se aumentaría y se pondría al día el catastro urbano, lo que se traducirá, en mayores ingresos por el impuesto predial y de otra parte tendríamos detectados las viviendas de alto riesgo, para proceder a su modificación o demolición, sería una reingeniería en la construcción local, sería bueno, falta decisión política.	

Entrevista al Jefe de la Oficina de Desarrollo Urbano del distrito de Villa el Salvador

PREGUNTAS	NO	SÍ
¿Qué porcentaje de las construcciones urbanas marginales cuentan con licencia de construcción?	60%	40%
¿Quién se encarga en su jurisdicción de dirigir las obras en las zonas urbano marginales?	Empíricos: 70%	Profesionales: 30%
¿En su opinión las legislaciones que han fomentado la regularización de las construcciones informales han cumplido con su propósito?	En algunos casos, por ejemplo en el distrito se ha tenido la política de apoyar las construcciones populares, dotándolas de apoyo técnico o de maestros de obra conocedores de las edificaciones, es por eso que cada vez más pobladores tienen regularizada sus propiedades.	
¿En su opinión profesional cuanto cree que contribuirá a la formalización de las construcciones informales por la reciente Ley N.º 30934?	La Ley por si sola nada puede hacer, si es que no hay un municipio gestor de cambiar la situación de precariedad a tener una vivienda digna que reúna las condiciones mínima de habitabilidad	
¿En su opinión cuánto contribuirá que el municipio asuma de oficio la declaratoria de fábrica de las zonas urbanos marginales?	Es una buena visión de futuro pensando como en el primer mundo eso es democracia popular permitir a la gente tener una vivienda que realmente tenga las condiciones básicas, el asunto es hacerlo viable y si hay la decisión política de hacerlo sería un gran avance para la nación, todo pasa por el filtro de los recursos y lo que se quiere para mañana del Perú.	